Der Beiratsgedanke und seine Durchführung in der deutschen Gemeindeordnung, im Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit und im ständischen Aufbau der Wirtschaft.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der
Eberhard-Karls-Universität Tübingen

vorgelegt von

Albert Pfitzer
Gerichtsreferendar
aus Kirchen, Kreis Ehingen.

1937

Buchdruckerei Ludwig Feger, Ehingen a. D.

Gedruckt mit Genehmigung der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen.

Dekan: Professor Dr. Kreller.

Berichterstatter: Staatsminister a. D. Professor Dr. von Köhler.

Tag der mündlichen Prüfung: 21. Dezember 1936.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Meinen Eltern!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549602_0117

Schrifttum.

Bazille: Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919. Herausgegeben 1922.
Boldt: Stadtverfassung und Stadtverwaltung in Preußen, 1931.
Der Gemeindetag 1935.
Deutsches Recht Jahrgang 1935.
Bösler: Art. in „Deutsches Recht" 1935/406.
Bräutigam: Wirtschaftssystem des Nationalsozialismus, 1933.
Erler: Die verwaltungspolitischen Ideen der 1848er Bewegung.
Forsthoff: Der totale Staat, 1933.
Frank: Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung, 1935.
Fricker und v. Geßler: Geschichte der Verfassung Württembergs, 1869
Fritzsche: Aufbau der Wirtschaft im Dritten Reich, 1934.
Giese: Deutsches Staatsrecht, 1930.
Götz: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1908.
Hensel: Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, 1928.
Hitler: Mein Kampf, 1933.
Hitler: Die Reden am Reichsparteitag 1933.
Höhn: Art. in „Deutsches Recht" 1935/298.
Hueck—Nipperdey—Pohl: Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit. Kommentar 1934.
v. Köhler: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts, 1935.
Köllreutter: Grundriß der allgemeinen Staatslehre, 1935.
Köllreutter: Der deutsche Führerstaat, 1934.
Krieck: Der Staat des deutschen Menschen, 1933.
Kuhn: Die Führerfrage der Deutschen, 1933.
Lympius-Küchenhoff: Preußisches Gemeindeverfassungsgesetz und Gemeindefinanzgesetz, 1933.
Mansfeld-Pohl-Steinmann-Krause: Die Ordnung der nationalen Arbeit. Kommentar 1934.
Markull: Die deutsche Gemeindeordnung, 1935.
Maß: Die Selbstverwaltung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung Preußens, 1928.
Maunz: Art. in „Deutsches Recht", 1935/219.
Michel: Die Württembergische Gemeindeordnung, 1933.
Mirbt-Küster: Ständerecht, 1935.
Nicolai: Der Staat im nationalsozialistischen Weltbild, 1934.
Nitschke: Das Führerprinzip als Problem des privaten Vereinsrechts, Göttinger Dissertation, 1934.

Rüßlein: Der preußische Staatsrat, Göttinger Dissertation, 1934.
Rienhardt: Bürgermeister, Beigeordnete, Beauftragter der NSDAP., Gemeinderäte und Beiräte, 1935.
Sartorius: Sammlung von Reichsgesetzen staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts, 1931.
Steinbach: Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, 1932.
Schwerin v., Claudius Freiherr: Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte, 1934.
Suren-Loschelder: Deutsche Gemeindeordnung, 1935.
Teschemacher: Handbuch des Aufbaues der gewerblichen Wirtschaft 1. Band, 1936.
Thalheimer: Der Führergedanke und seine bisherige organisatorische Durchführung, Erlanger Dissertation, 1934.
Weike: Der Aufbau der gewerblichen Wirtschaft, 1935.
Württembergische Gemeindezeitung 1935, 64. Jahrgang.
Zeitler-Bitter-v. Derschau: Kommentar zur deutschen Gemeindeordnung, 1935.

Abkürzungen.

a.a.O.	= am angegebenen Orte.
Allg. Begr.	= Begründung zur deutschen Gemeindeordnung allgemeiner Teil.
Art.	= Artikel.
AOG.	= Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. Januar 1934.
DGO.	= Die deutsche Gemeindeordnung vom 30. Jan. 1935
DVO.	= Durchführungsverordnung.
RdErl.d.RuPrMdI.	= Runderlaß des Reichs- und Preußischen Ministers des Innern.
RGBl.	= Reichsgesetzblatt.
Reg.Bl.	= Regierungsblatt für Württemberg.
WRV.	= Verfassung des deutschen Reiches vom 11. August 1919.

Inhaltsübersicht.

Schrifttum: Seite

Einleitung 1–2

I. Hauptteil. **Der Ratsgedanke.**

A. Der Ratsgedanke im Allgemeinen

1. Geschichtliche Entwicklung 3–17
2. Führergedanke und Ratsgedanke in ihrer Ergänzung . 18–20

B. Der Beiratsgedanke im Besonderen

1. Wesen und Bedeutung der Beiratsorgane . . . 21–24
2. Verantwortlichkeit der Beratung 25–26

II. Hauptteil. **Die Durchführung des Beiratsgedankens**

1. In der deutschen Gemeindeordnung 27–37
2. Im Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit . . 38–42
3. Im ständischen Aufbau der Wirschaft 43–49

Einleitung.

Mit der nationalen Erhebung begann alles völkische und staatliche Leben in Deutschland sich neu zu formen. Es entsprach dem Willen des Schöpfers und Führers des Dritten Reiches, daß das ganze Volk dauernd „inneren Anteil nimmt an den Grundsätzen und Methoden, die seine staatliche Organisation tragen und bewegen." [1]) Es war eine gewaltige Leistung, wie man heute nach drei Jahren rückblickend feststellen muß, in wenigen, aber umso großzügigeren Maßnahmen auch gesetzgeberisch den Grund für die Entwicklung und Entfaltung des neuen Lebens zu legen. Die Umformung und Erneuerung des deutschen Menschen sollte von einer völligen Erneuerung des gesamten staatlichen Lebens getragen und begleitet sein. Vielen schienen die Grundgesetze des neuen Staates ein leerer Rahmen zu bleiben, nur wenige ahnten und erkannten von Anfang an die Durchschlagskraft und die Größe der darin enthaltenen neuen Gedanken und Grundsätze. Aus diesem Empfinden heraus mögen auch die Worte des Führers bei seiner Proklamation zur Eröffnung des Parteikongresses 1933 gekommen sein: „Das deutsche Volk aber wird glücklich sein zu sehen, daß die Bewegung, der es sein Schicksal in treuem Glauben anvertraute, fest und selbstsicher der Nation den Weg bestimmt." [2])

Die Abschaffung des Parlamentarismus und dessen Ersetzung durch die Führerverfassung war etwas völlig Neues. Und nocheinmal beschritt der Gesetzgeber neue Wege, als er in der gesamten öffentlichen Verwaltung Deutschlands dem Führergrundsatz den Ratsgrundsatz zur Seite stellte.

Das Verständnis für die neuen Formen der öffentlichen Verwaltungsführung zu wecken, ist eine Aufgabe der Erziehung. Auch dafür hat der neue Staat Sorge getragen, indem er ständig über die Erfüllung seiner Forderung nach Einordnung des Einzelwillens unter den Gesamtwillen wacht und nicht abläßt, bis „die Staatsmacht so zuletzt im Willen der Staatsbürger fest und sicher verwurzelt ist". [3])

Der Ratsgedanke entspricht dem Führergedanken. Deshalb ist auch überall, wo dieser verwirklicht worden ist, auch jener in die Tat umgesetzt worden. So sind heute grundsätzlich allen Führern im öffentlichen Leben Räte beigegeben worden. Trotz der klaren Scheidung des Aufgabenkreises

---

1) Die Reden Hitlers am Reichsparteitag 1933, S. 15.
2) Die Reden Hitlers am Reichsparteitag 1933, S. 17.
3) Ernst Krieck „Der Staat des deutschen Menschen" S. 62.

von Führer und Ratsorgan in „nur entscheiden" und „nur beraten" besteht zwischen beiden ein enges Verhältnis. Führer und Ratsorgan dienen beide dem Ganzen und unbeschadet der Verantwortlichkeit des Führers sind beide im Gewissen verpflichtet, ihr Bestes für das Wohl der Gemeinschaft zu geben. Das Ratsorgan soll mittels seines Rates die Verbindung zwischen Führer und Geführten herstellen und erhalten.

Die äußere Gestaltung der Ratsverfassung ist verschieden. In der einen Verwaltung besteht neben dem eigentlichen Ratsorgan noch ein Beirat, in einem anderen Verwaltungszweig ist der Ratsgedanke lediglich in Form von Beiräten verwirklicht. Trotz dieser Mannigfaltigkeit obliegt es doch allen Ratsorganen in jeder Verwaltung, ihren Führer und Leiter eigenverantwortlich in allen von diesem zur Beratung gestellten Fragen zu beraten.

Es soll im Folgenden in einer Untersuchung über den Beiratsgedanken und seine Durchführung gezeigt werden, welch wertvolle und segensreiche Dienste der echte Ratsgedanke bei der Gestaltung der öffentlichen Verwaltung Deutschlands zu leisten vermag.

1. Hauptteil.

Der Ratsgedanke.

A) Der Ratsgedanke im Allgemeinen.

1. Geschichtliche Entwicklung.

Zum Beweis dafür, daß der Ratsgedanke ein ursprünglich deutscher Gedanke ist, soll versucht werden, an Hand verschiedener Beispiele aus der Geschichte zu zeigen, wie teilweise schon sehr früh der Ratsgedanke im öffentlichen Leben verwirklicht worden ist. Dabei wird festgestellt werden müssen, wie sich ein Ratsorgan manchmal weit von seinem eigentlichen Sinn und der ihm anfangs gesetzten Aufgabe zu beraten, entfernt hat und zu einem beschließenden Organ geworden ist.

I. Im Staatsrecht hat sich der Ratsgedanke schon früh entwickelt: der altgermanische Staat ist die Kriegs- und Rechtsgemeinschaft der freien Volksgenossen. Mittelpunkt und höchstes Organ in diesem Staatswesen war die Landsgemeinde,[4]) die Versammlung aller waffentragenden Volksgenossen. Hier wurde über alle wichtigen Angelegenheiten des Stammes entschieden. Die Landsgemeinde war zugleich höchstes Gericht vornehmlich in politisch-militärischen Strafsachen. Die Einfachheit der Verhältnisse ermöglichte damals jedem Volksgenossen die unmittelbare Anteilnahme am politischen Geschehen. In einem einzigen Organ verkörperte sich so der Wille des Ganzen.

In der fränkischen Monarchie treffen wir bereits eine in Hofämter aufgeteilte und gegliederte Staatsverwaltung an.[5]) Der König holte sich dort zunächst Rat von den Personen seines Hofstaates. Später gab es auch berufsmäßige königliche Räte, die sog. consiliarii oder senatores. Oeffentliche Angelegenheiten von großer Bedeutung pflegte der König mit den Großen seines Reiches auf den Reichs- und Hoftagen zu beraten. Alle höheren geistlichen und weltlichen Beamten waren zur Teilnahme verpflichtet. An die frühere Landsgemeinde erinnerten noch die von den Frankenkönigen im März oder Mai jeden Jahres abgehaltenen großen Heeresversammlungen. Aber nur die äußere Form deutete noch auf die frühere Einrichtung hin; denn diese Art des Zusammenkommens sollte nur der Mitteilung wichtiger Beschlüsse an die Versammelten dienen. Seit dem 12. Jahrhundert pflegte der deutsche König regelmäßig Ratgeber und Vertrauensmänner um

4) v. Schwerin 1934, § 9 II, S. 19.
5) v. Schwerin 1934, § 24 II, S. 69.

sich zu versammeln. Bereits als geschlossenes Konsilium,[6]) dem der Kanzler, einzelne Hofbeamte und noch einige andere an den Hof berufene Räte angehören, tritt uns dieses Kollegium in der Zeit der Staufer gegenüber. Daneben waren die Bischöfe, Reichsäbte und Lehensmannen verpflichtet, auf den Hoftagen zu erscheinen und den König in Angelegenheiten des Reiches zu beraten. Anfangs stand es im Belieben des Königs, den Rat der Großen seines Reiches zu hören und zu befolgen. Aber mit dem Schwächerwerden der königlichen Gewalt im 12. und 13. Jahrhundert nahm der allmählich entstandene Beirat der Großen für sich das Recht zu selbständigem Handeln in Anspruch.

Die Zuständigkeit des Reichstags war nicht fest umgrenzt. In der Folgezeit, unter der Herrschaft kraftvoller Könige und Kaiser, war der Reichstag immer das, was er früher war, eine beratende Versammlung der Fürsten und Herren des Reiches. Unter weniger starken Herrschernaturen war der Reichstag bei dem Bestreben, in bestimmten Dingen als beschließendes Organ mitzuwirken, erfolgreich. Der Reichstag des 15. und 16. Jahrhunderts ist so infolge der schwachen königlichen Gewalt immer mehr zu einem Beschlußorgan geworden. Er zerfiel in drei Kollegien, das Kurfürstenkollegium, den Reichsfürstenrat und das Kollegium der Städte.[7]) Jedes dieser drei Kollegien beriet und beschloß für sich. Zu einem Beschluß des Reichstages als Ganzes war Uebereinstimmung aller drei Kollegien erforderlich. Seit dem westfälischen Frieden war der Reichstag das entscheidende Reichsorgan geworden. Ihm wurde die Zuständigkeit zur Reichsgesetzgebung und zur Entscheidung über Krieg und Frieden übertragen.

An der geschichtlichen Entwicklung des Reichstages ist zu erkennen, daß der Ratsgedanke nur solange Leben hat, als ein starkes Organ, sei es ein König oder ein Kaiser, als Herrscher an der Spitze des Reiches steht, der selbst mutig genug ist, eine Entscheidung nach vorausgegangener Beratung zu fällen. Sowie aber keine Persönlichkeit mehr da ist, die sich beraten läßt, oder die sich dem Ratsorgan gegenüber nicht durchzusetzen versteht, trachtet letzteres danach, die Stelle des bisherigen Ratsempfängers einzunehmen.

Kein Ratsorgan, sondern die oberste Behörde der kaiserlichen Gerichtsbarkeit war der Ende des 15. Jahrhunderts vom König Maximilian ins Leben gerufene Reichshofrat.[8])

Noch einmal sollte der Ratsgedanke in seiner ursprünglichen Form im Staatsrecht Verwirklichung finden. Im 16. Jahrhundert entstanden in den meisten größeren Staaten ständige kollegial organisierte oberste Behörden unter dem Vorsitz des Fürsten oder seines Stellvertreters.[9]) Aus diesem Organ, das die gesamte Verwaltung des Staates leitete, wurde allmählich ein engerer Kreis gebildet, dem die Aufgabe zufiel, den Fürsten zunächst in persönlichen Angelegenheiten und dann auch in politischen Dingen

6) v. Schwerin 1934, § 48 S. 156.
7) v. Schwerin 1934, § 75 S. 270.
8) v. Schwerin 1934, § 74 S. 268.
9) v. Schwerin 1934, § 79 II.

zu beraten. Oesterreich ging im Jahre 1527 mit der Bildung eines solchen Kollegiums, des sog. „Geheimen Rats" voran, dessen Aufgabe es war, den Herrscher in allen „hochschweren und geheimen Sachen" zu beraten.

In dieser Behörde lebte der Ratsgedanke in seiner echten Form noch sehr lange fort. Die Bedeutung dieses staatsrechtlichen Organs wird aus der Stellung des Geheimen Rats im Königreich[10]) Württemberg ersichtlich. Die Mitglieder dieses Kollegiums waren die Minister oder die Chefs der verschiedenen Departements, und diejenigen Räte, welche der König aus seiner freien Entschließung ernannte.[11]) Verfassungsmäßig war der Geheime Rat in der Hauptsache zu beratender Tätigkeit berufen. Sein Wirkungskreis erstreckte sich zuletzt:

1. Auf alles, was ihm vom König zur Beratung besonders aufgetragen wurde

2. Nach der Vorschrift in Art. 7 VG. vom 1. Juli 1876[12]) unterliegen seiner Begutachtung alle Anträge auf Abänderung der Landesverfassung, der Landesverfassungsgesetze und der Reichsverfassung Art. 78 Abs. 1 und 2; ferner die Normen, welche sich auf die allgemeinen Verhältnisse des Staates zu den Religionsgesellschaften beziehen, sowie die Begutachtung von Anträgen in besonders wichtigen oder sonst geeigneten Angelegenheiten, namentlich auf dem Gebiete der Gesetzgebung und Erlassung allgemeiner Verordnungen.[13])

Die verwaltende[14]) Tätigkeit des Geheimen Rates trat hinter die beratende zurück: Bei der Erziehung eines minderjährigen Königs hatte

10) Die Anfänge des Geheimen Rats gehen bis in die altwürttembergische Verfassung zurück. Ursprünglich wurden von den Grafen einzelne Räte zu ihrer persönlichen Beratung berufen (vgl. Fricker und v. Geßler, Geschichte der Verfassung Württembergs 1869, S. 98). Diese Räte bearbeiteten auch alle in der Kanzlei der Grafen anfallenden Geschäfte. Aus diesen einzelnen Sachbearbeitern schuf Herzog Christoph dann in der 1. Kanzleiordnung vom Jahre 1550 ein einheitliches Organ „die Kanzlei" oder „der Geheime Rat" (vgl. Fricker und v. Geßler S. 102). Dieser Rat bestand aus dem Landhofmeister, der in Abwesenheit des Herzogs als „Statthalter" dessen Stelle vertrat, dem Kanzler und siebzehn Räten. Es sind jedoch damals noch einzelne, nicht dem Geheimen Rat angehörige Räte bestehen geblieben, deren Tätigkeit wurde aber insofern mit dem Geheimen Rat in Verbindung gebracht als bedeutendere Angelegenheiten vor dem ganzen Rat behandelt werden mußten. Dinge von besonderer Wichtigkeit durften vom Geheimen Rat nicht erledigt, sondern mußten von den einzelnen sachbearbeitenden Räten dem Herzog in Form eines schriftlichen Gutachtens zur Entscheidung vorgelegt werden. Die Stellung und die Aufgaben der einzelnen Räte wie des Geheimen Rats wechselte in der Folgezeit mehrmals. Erst mit der Kanzleiordnung aus dem Jahre 1660 (vgl. Fricker und v. Geßler S. 102) wurde die Entwicklung vorläufig abgeschlossen. Der Geheime Rat erhielt seinen förmlichen „Staat", seine Amtsinstruktion, seine Zusammensetzung wurde festgelegt, seine Zuständigkeit und sein Aufgabenkreis im einzelnen umschrieben. Dadurch wurde für die Zukunft die politische Stellung dieses Organs als „Berater der Krone und Vermittler des Verkehrs zwischen König und Ständen" begründet. (Götz 1908, S. 159.)

11) Götz 1908, § 36, § 37 und § 41.

12) Reg.Bl. S. 275.

13) Götz a. a. O. § 41,1 b.

14) Götz 1908, § 41,2.

der Geheime Rat zusammen mit dem Reichsverweser als Vormundschaftsrat mitzuwirken, bei der Einsetzung einer außerordentlichen Reichsverweserung hatte er die Agnaten zusammenzurufen. Sodann bildete er nach Art. 66 des Hausgesetzes mit den Mitgliedern des königlichen Hauses den Familienrat in persönlichen Angelegenheiten der Mitglieder des letzteren. Für den Fall, daß der König wegen Zugehörigkeit zu einer anderen als der evangelischen Konfession auf die Ausübung des landesherrlichen Kirchenregiments verzichten mußte, traten zwei der evangelischen Kirche angehörende Mitglieder des Geheimen Rats in die aus fünf Personen bestehende evangelische Kirchenregierung ein.

Schon der Aufgabenkreis, innerhalb dessen der Geheime Rat zur Beratung zuständig war, weist auf die hohe Bedeutung dieses Organs in der württembergischen Landesverfassung hin. Die Auswahl und die Zusammensetzung der Mitglieder dieses Kollegiums bürgte für deren gewissenhaften Rat dem Fürsten gegenüber. Wenn die Erteilung des Rates auch vom Kollegium als solchem erfolgte, so war doch jedes einzelne Mitglied für seine Stellungnahme verantwortlich. Der Landesherr ließ sich vor allen grundsätzlichen Entscheidungen den Standpunkt seines Geheimen Rates vortragen.

Die Aufhebung des Geheimen Rates im Jahre 1911 erfolgte deshalb, weil die Stellung dieses Organs neben der Verantwortlichkeit der Minister auf die Dauer unhaltbar und infolge der Bildung eines Staatsministeriums durch das Gesetz vom 1. Juli 1876 [15]) überflüssig geworden war. Das Staatsministerium als oberste Behörde und die einzelnen Fachminister im Besonderen sind nun die obersten zur unmittelbaren Beratung berufenen, staatsrechtlich überdies allein verantwortlichen Ratgeber des Königs.

Der Bundesrat des Kaiserreiches hatte mit einem Ratsorgan nur dessen Namen gemein, aber nicht dessen Stellung und Wirkungskreis. Der Bundesrat war als höchstes Regierungskollegium im Reich dazu berufen, „den vorwiegend monarchischen deutschen Gliedstaaten die verfassungsmäßige Mitwirkung bei der Bildung, Bekundung und Betätigung des Reichswillens zu ermöglichen." [16]) Die einzelnen Bundesratsbevollmächtigten können hinsichtlich ihrer Stellungnahme im Bundesrat insofern nicht als eigenverantwortlich angesehen werden, als sie an die von ihrer Landesregierung jeweils empfangene Weisung gebunden waren.

Auch der Reichstag der Bismarck'schen Verfassung ist seiner ganzen in der Verfassung bestimmten Aufgabe und staatsrechtlichen Stellung nach niemals als Ratsorgan anzusehen.

Mit der Schaffung der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 [17]) ist Deutschland Republik geworden: Die Staatsgewalt ruhte bei der Gesamtheit der stimmberechtigten Volksgenossen. Der Reichstag repräsentierte das souveräne Reichsvolk und ist nicht nur das

15) Reg.Bl. S. 275.
16) Giese 1930, § 14 B III.
17) RGBl. S. 1383.

Hauptorgan der Gesetzgebung, sondern übte auch auf die Reichsregierung einen bestimmenden Einfluß aus. Der sich mächtig ausbreitende Parlamentarismus denkt nicht daran, sich mit der bescheidenen Rolle eines bloßen Ratgebers abzufinden, im Gegenteil, alle Macht soll für das Beschlußorgan, für das Parlament freigemacht werden.

Auch der Reichsrat der Weimarer Republik war kein Ratsorgan. Diese Körperschaft war ebenfalls an der Gesetzgebung und Verwaltung beteiligt. Vereinzelt klingt in einigen Bestimmungen über seine Zuständigkeit der Gedanke an eine beratende Tätigkeit an, so in Art. 69 Abs. 1 WRV., wonach die Reichsregierung zur Einbringung von Gesetzesvorlagen im Reichstag der „Zustimmung", d. h. der vorgängigen Begutachtung des Reichsrats bedarf.[18]) Ferner ist dem Reichsrat im zweiten Ermächtigungsgesetz vom 8. 12. 1923[19]) in § 1 Abs. 1 ein Recht auf Begutachtung eingeräumt. Auch damit, daß man dem Reichsrat das Recht auf Beratung der Reichsregierung zuerkannt hat, hat man diesen keinesfalls zu einem Ratsorgan gemacht. Der Reichsrat war ein überwiegend beschließendes Kollegium, wenn auch seine Beschlüsse meist nur den Anstoß zum Handeln eines anderen Reichsorgans gaben, nämlich des Reichstags oder der Reichsregierung. Art. 69 Abs. 2, 74 Abs. 1, 76 Abs. 2, 85 Abs. 4 WRV. Die Mitglieder des Reichsrates, die Reichsratsbevollmächtigten, waren bei der Ausübung ihres Amtes mit Ausnahme der 13 preußischen Provinzialbevollmächtigten, die freies Stimmrecht hatten, an die Weisungen der Landesregierungen gebunden.[20])

Am ehesten scheint noch der Ratsgedanke in dem in Art. 165 WRV. vorgesehenen Reichswirtschaftsrat verwirklicht worden zu sein. Dem vorläufigen Reichswirtschaftsrat ist nämlich eine Beteiligung an der Gesetzgebung insofern zugedacht worden, als ihm nach Art. 165 Abs. 4 WRV. und gemäß Art. 11 Abs. 1 der Verordnung der Reichsregierung vom 4. 5. 1920[21]) Entwürfe zu sozialpolitischen und wirtschaftspolitischen Gesetzen von grundlegender Bedeutung von der Reichsregierung vor ihrer Einbringung im Reichstag zur Begutachtung vorgelegt werden sollen. Nach § 11 Abs. 3 der gen. Verordnung ist ein Ausschuß des Reichswirtschaftsrates zu allen wichtigen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Fragen zu hören. Sieht man sich jedoch die Zusammensetzung dieses „Ratsorgans" an, so ist bald zu erkennen, daß hier die beratende Tätigkeit nicht im Vordergrund stehen sollte; denn dieses Kollegium ist zu dem Zweck errichtet worden, wirtschaftlich-soziale Interessen zu vertreten und ihre Berücksichtigung bei öffentlichen Angelegenheiten zu ermöglichen. Der Aufgabenkreis, der damit diesem berufsständischen Vertretungsorgan schon bei seiner Errichtung zugewiesen worden ist, schließt notwendigerweise seine Einordnung unter ein Ratsorgan im wirklichen Sinne aus. Denn Interessen von Wirtschafts-

18) Giese § 26 C III A Ia.
19) RGBl. S. 1179.
20) Giese § 26 B I 2b.
21) RGBl. S. 858.

kreisen wahrzunehmen und zu vertreten, ist von einer uneigennützigen, eigenverantwortlichen Beratung im Grunde verschieden.

Bei einem Blick auf die übrige öffentliche Verwaltung des Reiches und der Länder stößt man noch auf einige Beiratsorgane. Es handelt sich dabei meist um Kollegien, die innerhalb einer größeren Verwaltungsbehörde teils entscheidend, teils beratend an der Willensbildung beteiligt waren. So ist in Württemberg in einigen Beiräten der Ratsgedanke sehr zum Nutzen und Vorteil des betreffenden Verwaltungszweiges durchgeführt worden.

Früher stand in Württemberg dem Minister für auswärtige Angelegenheiten, zu dessen Zuständigkeit als besondere Abteilung für die Verkehrsanstalten die „Verkehrsabteilung" gehörte, ein aus Vertretern des Handels, der Gewerbe und der Landwirtschaft gebildeter „Beirat der Verkehrsanstalten" beratend zur Seite.[22]) Aufgabe dieses Beirats war es, an das Ministerium in wichtigen, den Handel, die Gewerbe und die Landwirtschaft berührenden Fragen des Verkehrswesens gutachtlich Aeußerungen abzugeben. Auch konnten über dieses Organ jederzeit Wünsche und Beschwerden aus allen Teilen der Bevölkerung zur Kenntnis des Ministeriums gebracht werden. Dieser Beirat bestand aus 16 Mitgliedern und zwar aus acht Vertretern von Handel und Gewerbe und aus ebensovielen Vertretern der landwirtschaftlichen Bevölkerung.

Auch in dem „Beirat der Zentralstelle für Gewerbe und Handel" war der Ratsgedanke verwirklicht.[23]) Dieser Beirat hatte die Leitung der Zentralstelle bei den wichtigsten Maßnahmen, die der Förderung von Gewerbe und Handel dienten, zu beraten. So wurde dort auch begutachtend Stellung genommen zu Fragen der Steigerung der Gewerbetätigkeit durch Ausstellungen und Maßregeln für die Hebung des Warenabsatzes. Die Mitglieder des Beirates setzten sich aus den von den Handels- und Handwerkskammern ausgewählten Personen, ferner aus drei weiteren vom Minister des Innern auf Antrag der Leitung der Zentralstelle berufenen Mitgliedern zusammen. Endlich gehörten zu dem Beirat noch vier weitere der Landesversicherungsanstalt Württemberg angehörende gewerbliche Lohnarbeiter.

Bei der „Zentralstelle für die Landwirtschaft"[24]) traten zu den ordentlichen vom König ernannten Mitgliedern auch noch Beiräte hinzu. Das Gesamtkollegium, vor welches jeweils die wichtigsten Angelegenheiten gebracht wurden, bestand aus den ordentlichen Mitgliedern der Behörde, die ihrerseits in einem Verwaltungsausschuß zusammengefaßt waren, und den Beiräten. Der Beratung des Gesamtkollegiums unterlagen in der Hauptsache allgemeine, die Landwirtschaft berührende Anordnungen, ferner die Begutachtung von Gesetzentwürfen und sonstigen wichtigen landwirtschaftlichen Arbeiten. Auch über Anträge einzelner Beiräte, die sich auf Fragen der Landwirtschaft bezogen, wurde im Gesamtkollegium beraten.

22) Götz 1908, § 113 B.
23) Götz 1908, § 99 B 1.
24) Götz 1908, § 95 B, 1 und 2.

Die Beiräte — 12 an der Zahl — wurden aus den Mitgliedern der in ebensoviel Gauverbänden zusammengeschlossenen landwirtschaftlichen Bezirksvereine auf drei Jahre gewählt.

Gemäß Art. 3 des Gesetzes über die staatliche Polizeiverwaltung vom 11. 7. 1927[25]) ist beim Innenministerium ein „Beirat für Polizeiangelegenheiten" gebildet worden „mit der Aufgabe, sich zu den allgemeinen Fragen der staatlichen Ortspolizei gutachtlich zu äußern." Dieser Beirat setzte sich aus den Vertretern der 24 Gemeinden zusammen, deren Polizei nach Art. 1 des gen. Gesetzes vom Staat verwaltet wird Art. 3 Abs. 2.

Von einem weiteren Beirat ist in dem Württembergischen Ausführungsgesetz zum Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt die Rede.[26]) Nach Art. 7 dieses Gesetzes wird zur „Begutachtung von Fragen, die grundsätzliche Bedeutung haben", bei dem Minister des Innern ein Landesbeirat für Jugendhilfe gebildet.

Ferner wurde auf Grund von § 4 der Verordnung des Staatsministeriums betreffend die Neuordnung des Gesundheitswesens im Geschäftskreise der inneren Verwaltung[27]) ein Landesgesundheitsrat gebildet, dem die „Beratung wichtiger Gesundheitsfragen von allgemeiner Bedeutung" zugewiesen wurde. Diesem Ratsorgan ist dann in der Ausführungsverfügung[28]) in § 1 die Stellung und die Aufgabe eines echten Beirates zugewiesen woren. Danach wird der Landesgesundheitsrat vom Minister des Innern gebildet und ist gemäß § 7 der genannten Verfügung zu dessen Beratung berufen.

In dem Gesetz über die Errichtung der Gebäudebrandversicherungsanstalt vom 14. 3. 1853[29]) ist dem Ministerium des Innern zur Auflage gemacht worden, aus der Zahl der versicherten Gebäudeeigentümer 15 Versicherte wenigstens alle drei Jahre zusammenzuberufen. Diese übten dabei, wie ein echter Beirat, ausschließlich beratende Tätigkeit aus, denn es heißt in Art. 49: „Ihr Beruf ist, die allgemeinen Angelegenheiten der Anstalt zu beraten, insbesondere hinsichtlich der Einrichtung derselben, sowie der Verwaltung ihre Ansichten und Vorschläge dem Ministerium des Innern mitzuteilen."

Seit langem bestehen in Württemberg wie in den übrigen Ländern Einrichtungen, die zwar keine Ratsorgane im eigentlichen Sinne sind, innerhalb deren Aufgabenkreis jedoch die beratende und begutachtende Tätigkeit von nicht geringer Bedeutung ist. Nach Erfüllung ihrer Hauptaufgaben, die Belange der Handels- und Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, obliegt es den Handelskammern, die Behörden in der Förderung von Handel und Gewerbe durch Mitteilungen, Anträge und Erstattung von Gutachten zu unterstützen (Art. 1 des Gesetzes v. 30. 7. 1899,

25) Reg.Bl. S. 253.
26) Reg.Bl. 1927, S. 329.
27) Reg.Bl. 1919, S. 420.
28) Reg.Bl. 1919, S. 429.
29) Reg.Bl. S. 79.

Reg.= Bl. S. 579). Den Handelskammern ist somit die laufende Beratung des Ministers des Innern in Form von Vorschlägen und Anregungen zur Pflicht gemacht.[30]) In ähnlicher Weise wie die Handelskammern sind die Handwerkskammern neben der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben durch Erstattung von Gutachten zur beratenden Unterstützung von Staats= und Gemeindebehörden berufen worden.[31]) In dem Gesetz über die öffentliche Berufsvertretung der Aerzte, Zahnärzte, Tierärzte und Apotheker vom 3. 8. 1925 [32]) war für jede dieser Berufsgruppen eine besondere Kammer gebildet worden. In dem Aufgabenkreis dieser Kammern spielte die beratende [33]) Tätigkeit keine geringe Rolle. Denn sie waren vom Gesetz dazu berufen (in Art. 3) Vorstellungen und Anträge an die zuständigen Stellen zu richten. Hervorzuheben ist insbesondere die Vorschrift, wonach „in wichtigen Angelegenheiten, die einen der vier Berufe berühren, die Behörden die zuständige Kammer hören sollen."

In der Verfassung Württembergs vom 25. September 1919 [34]) war in § 37 eine Bestimmung vorgesehen, wonach den Ministerien Beiräte angegliedert werden sollten, „denen insbesondere Vertreter der Berufs= und Erwerbskreise angehören sollen." Die in Aussicht gestellten näheren Bestimmungen sind jedoch nicht ergangen. Wohl aber wurden, zweifellos in Anknüpfung an Art. 130 Abs. 3 der WRV., wo den Beamten ein Recht auf besondere Beamtenvertretungen zugesichert worden ist, vom Staatsministerium Grundzüge für die Bildung von Beamtenbeiräten beschlossen [35]) und auch Beiräte für die Ministerien der Justiz, des Innern (zugleich für das Ernährungsministerium), der Finanzen und bei dem Arbeitsministerium errichtet. Im Wesentlichen sahen die Grundzüge für die Gestaltung der Beiräte wie folgt aus: Ein aus den Vorständen der Beiräte der vier Ministerien bestehender Gesamtbeamtenbeirat bildete die ausschließliche Vertretung der Beamtenschaft in allen wirtschaftlichen, rechtlichen, sozialen und dienstlichen Angelegenheiten, soweit sie die gesamte Beamtenschaft betrafen. Der Gesamtbeirat ist seiner Stellung nach eine Beamtenvertretung und kein Beirat im wirklichen Sinn. Dem eigentlichen Beirat [36]) eines Einzelministeriums dagegen ist eine solche Fülle von Rechten eingeräumt

30) Vgl. Götz 1908, § 99, 2.
31) Vgl. Götz 1908, § 99, 3.
32) Reg.Bl. 1925, S. 183.
33) Insoweit ging ein Teil der dem früheren Medizinalkollegium (geschaffen durch die Königliche Verordnung vom 21.10.1880, Reg.Bl. 1881 S. 3) obliegenden Aufgaben auf diese Kammern über. Dem Medizinalkollegium war unter anderem zugewiesen: Die Begutachtung oder vorläufige Beratung der auf dem Gebiete der öffentlichen Gesundheitspflege oder des Medizinalwesens ergehenden Gesetze, Verordnungen und Verfügungen, sowie die Stellung von Anträgen auf Verbesserung und Ergänzung der bestehenden gesundheitspolizeilichen Vorschriften. (Vgl. hierzu Krauß, Das Medizinalwesen des Königreichs Württbg. 1910 S. 3)
34) Reg.Bl. S. 281.
35) Vgl. Staatsanzeiger f. Wttbg. vom 27.10.1919 Nr. 246.
36) Seine Befugnisse bestanden u. a. in dem Recht, in allen wichtigen und grundsätzlichen Angelegenheiten gehört zu werden, in dem Auskunftsrecht über diese Angelegenheiten und in dem Recht auf Akteneinsicht.

worden, daß man im Hinblick auf dieses umfassende Aufgabengebiet nicht mehr von einem Ratsorgan im ursprünglichen Sinne sprechen konnte. Der Gesamtbeirat und sämtliche Beiräte bei den Ministerien sind durch einen Beschluß des Staatsministerums vom 2. 8. 1933 aufgehoben worden (vgl. Staatsanzeiger für Württemberg vom 8. 8. 1933 Nr. 178 S. 4).

Auch in der Reichsverwaltung gab es einige Beiräte. So sah § 11 des Gesetzes für das Branntweinmonopol vom 8. 4. 1922 [37]) für besondere Fälle das Zusammenwirken der Reichsmonopolverwaltung mit einem Beirat vor. Der Beirat bestand aus 30 Mitgliedern, die teils Mitglieder des Reichstags, des Reichsrats und des Reichswirtschaftsrates waren, teils vom Reichsminister der Finanzen frei berufen wurden. Dieser Beirat ging in seinem Aufgabenkreis jedoch über ein bloßes Ratsorgan hinaus. Darauf deutet schon die Tatsache hin, daß seine Mitglieder sich zum großen Teil aus Vertretern der parlamentarischen Organe zusammensetzten. Die Parlamentarier waren aber nicht gewohnt, unter Verzicht auf Mitwirkung bei der Entscheidung nur zu beraten. So lag es nur im Zuge der ganzen Entwicklung, wenn auch dieses Organ in seinem Wesen einem parlamentarischen Vertretungskörper sich näherte. Dies geht aus Abs. 5 des § 11 dieses Gesetzes hervor, ferner aber auch aus § 12, wonach einer Minderheit ein Einberufungsrecht des Beirates zugestanden wird. Die Natur als beschließendes Organ ergibt sich aus § 13 des Gesetzes: „Die Beschlüsse der Reichsmonopolverwaltung und des Beirates werden mit einfacher Stimmenmehrheit der stimmberechtigten Anwesenden gefaßt. [38]) Aehnlich waren auch die Beiräte für die deutsche Reichsbahn organisiert. Zwar hieß es in Ausführung von Art. 93 WRV. in der Verordnung vom 24. 4. 1922 [39]) in § 1: „Zur beratenden Mitwirkung in Angelegenheiten des Eisenbahnverkehrs und der Tarife der Deutschen Reichsbahn werden Landeseisenbahnräte und ein Reichseisenbahnrat errichtet." Und in § 3 dieser Verordnung war weiter bestimmt, daß der Landeseisenbahnrat zu bestimmten Fragen der Verkehrs- und Tarifgestaltung gutachtlich zu hören sei. Trotzdem kann auch hier von einem Ratsorgan im heutigen Sinne nicht die Rede sein. Denn in § 9 werden ausdrücklich die üblichen parlamentarischen Grundsätze wie Beschlußfassung und Abstimmung erwähnt. Auch die sonstige parlamentsähnliche Ausgestaltung, wie das hier vorgesehene Einberufungsrecht und das Recht auf Auskunft durch die Verwaltungsbehörde nimmt diesem Organ den Charakter eines bloßen Beratungskörpers.

Ebenso waren in Ausführung von Art. 98 WRV. nach der Verordnung vom 26. 1. 1925 [40]) die Beiräte für die Reichswasserstraßen und Bezirkswasserstraßen ausgestaltet. In der Verordnung vom 13. 9. 1934 [41]) sind diese Beiräte und außerdem der Beirat für das Luft-

37) RGBl. 1922 II S. 405.
38) RGBl. 1922 II S. 405.
39) RGBl. 1922 II S. 77.
40) RGBl. 1925 II S. 5 und RGBl. 1926 II S. 264 (Aenderungsverordng.)
41) RGBl. 1934 I S. 830.

fahrtwesen [42]) für den Bereich der Reichsverwaltung aufgehoben worden. Die Beseitigung dieser Beiräte, die sich teilweise aus Mitgliedern des Reichstags zusammensetzten (§ 1 der gen. Verordnung) geschah deshalb, weil die parlamentsähnliche Stellung dieser Kollegien mit der neuen Verwaltungsführung unvereinbar geworden war. [43])

So hat sich gezeigt, in welch mannigfacher Form der Ratsgedanke, seit es eine öffentliche Verwaltung in Deutschland gibt, verwirklicht worden ist. Auffallend mußte dabei sein, wie gerade dort der Ratsgedanke in seiner ursprünglichen und echten Form Gestalt angenommen hat, wo eine kraftvolle Führung im Staat und in dem öffentlichen Gemeinwesen vorhanden war, eine Führung, welche auch immer klug genug war, sich vor entscheidenden Maßnahmen von einem Kreis erfahrener und sachkundiger Männer beraten zu lassen. Zu dieser Zeit stand ein Ratsorgan auch allgemein in hohem Ansehen und jedes Mitglied eines solchen Kollegiums fühlte sich für seinen Rat verantwortlich. Denn wie konnte ein Führer sich Räte auswählen und sich von solchen beraten lassen, die nicht auch den Mut besaßen, zu dem, was sie rieten, verantwortungsvoll zu stehen.

Der Siegeszug des parlamentarischen Gedankens mag als Reaktion gegen den Fürstenabsolutismus erklärlich sein. Dadurch, daß er an die Stelle des Ratsgedankens den der Mehrheitsbestimmung und der Unverantwortlichkeit des einzelnen Parlamentsmitgliedes setzte, trug er den Keim seines eigenen Zerfalls in sich. Erkannt in seinem ganzen Ausmaß als Zerstörung allen staatlichen und völkischen Lebens wurde dies freilich schon lange, aber eine Beseitigung dieser Grundsätze erschien vielen zugleich als Verzicht auf das Selbstbestimmungsrecht und als ein Aufgeben der persönlichen Freiheit des Einzelnen. Es blieb der Kraft und dem Willen der Nationalsozialistischen Bewegung vorbehalten, diese Erkenntnis in einer grundlegenden Neuordnung der politischen und staatlichen Verhältnisse in die Tat umzusetzen und in Anknüpfung an ursprünglich deutsches Denken dem Führergedanken den Ratsgedanken an die Seite zu stellen.

II. Der Absolutismus des 18. Jahrhunderts brachte mit dem Verlust der Selbständigkeit der Städte auch weitgehend das Verschwinden der städtischen Selbstverwaltung mit sich. Der Landesherr unterstellte die städtische Verwaltung der dauernden Aufsicht seiner Beamten. Die Starrheit der staatlicherseits vertretenen politischen Anschauung machte dem Wirken der noch bestehenden Ratsorgane ein Ende. Der absolute Herrscher verzichtete auf Beratung durch seine Untertanen. 44)

Das wurde anders, nachdem in Preußen der Freiherr vom Stein an leitende Stelle berufen worden war. Das Werk dieses Mannes, die Städteordnung, die am 19. November 1808 für die damalige preußische Monarchie erlassen wurde, hat die gesamte kommunalpolitische Entwicklung

42) § 17 des Luftverkehrsgesetzes vom 1.8.1922, RGBl. I S. 681.
43) Maunz, in „Deutsches Recht", Heft 8, 1935 S. 220.
44) Vgl auch Köllreutter, Grundriß der Allgemeinen Staatslehre § 25, 4. Die absolute Monarchie bedeute „eine vollständige Konzentration der Staatsgewalt in der Person des Monarchen."

des 19. und 20. Jahrhunderts beeinflußt. Stein knüpfte an die frühere weitgehende Selbständigkeit der Städte an und führte die Selbstverwaltung wieder ein. Drei Hoheitszweige aber blieben dem Staate auch hier vorbehalten, nämlich die Ordnung der Wehrpflicht, die Gerichtsbarkeit und die Polizei. Als Zweck seiner Schöpfung bezeichnete Stein [45]): „Den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, ihnen in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu wecken und Gemeinsinn zu erhalten." Die entscheidenden Grundgedanken der Stein'schen Städteordnung sind kurz zusammengefaßt die nachstehenden:

Die Bürgergemeinde wird zur Grundlage des Städteorganismus. Der Bürger soll am politischen Leben der Stadt durch Ausübung des kommunalen Wahlrechts und durch Uebernahme von Pflichten beteiligt werden. [46]) Die Stadtverordnetenversammlung, die auf Grund allgemeinen und gleichen Wahlrechts bestellt wurde, wird zum Repräsentanten der gesamten Bürgerschaft. Der Stadtverordnetenversammlung obliegen die Aufgaben der Willensbildung und der Aufsicht über die Verwaltung. Gegenüber dem verwaltenden und vollziehenden Magistrat besitzt sie eine überragende Stellung. Unverkennbar liegt hierin eine Huldigung an den westlichen Grundsatz der Teilung der Gewalten. [47]) Das staatliche Aufsichtsrecht über die Gemeinden ist nur schwach ausgebaut. Die grundsätzliche Trennung von Staat und Selbstverwaltungskörper erleidet nur in einigen bestimmten Fällen zu Gunsten dieses Aufsichtsrechts [48]) eine Ausnahme.

Die Städteordnung vom 30. Mai 1853 für die sechs östlichen preußischen Provinzen beruht auf der Städteordnung des Freiherrn vom Stein aus dem Jahre 1808 und der revidierten Städteordnung vom Jahre 1831. Die Grundlage der städtischen Verfassung ist dieselbe geblieben. Die Städteordnung von 1853 diente einem großen Teil der anderen Städteordnungen als Vorbild. Freilich, die Absicht des Freiherrn vom Stein, mit der Wiederherstellung des alten genossenschaftlichen Geistes in der öffentlichen Verwaltung, jeden einzelnen unmittelbar zu verpflichten seine Kräfte in den Dienst der Allgemeinheit zu stellen, ist nicht mit dauerndem Erfolg verwirklicht worden. Die Einführung und der darauf folgende Siegeszug des parlamentarischen Gedankens ist für das städtische Verfassungsleben bis in die jüngste Zeit von ausschlaggebendem Einfluß gewesen. [49]) Insoweit zeigen sich in der Stadtverordnetenversammlung deutlich die Einflüsse der französischen Revolution vom Jahre 1789.

So waren die Parteien bald nach ihrer Entstehung bestrebt, nicht nur in den großen parlamentarischen Körperschaften des Reiches und der Länder

45) K. Maß, die Selbstverwaltung in Deutschland S. 29.

46) A. Hensel, Kommunalrecht- und Politik in Deutschland S. 15.

47) Erst der revidierten Städteordnung von 1830 ist eine Stärkung der Rechte des Magistrats gegenüber der Stadtverordnetenversammlung zu danken. (Vgl. Hensel a.a.O. S. 16.)

48) Nur soweit es unbedingt erforderlich erscheint, die staatliche Rechtsordnung aufrecht zu erhalten. (Vgl. Hensel a.a.O. S. 16.)

49) Vgl. v. Köhler 1935, § 29C S. 123.

ihre zuverlässigen Anhänger zu besitzen, sondern sie suchten auch frühzeitig, vor allem in den größeren Gemeinden, Einfluß auf die Stadtverordnetenversammlung zu gewinnen. Der Erfolg ließ nicht lange auf sich warten. Schon vor dem Krieg standen wir vor der Tatsache, daß die Stadtverordnetenversammlungen wie die ihnen entsprechenden Vertretungskörperschaften meist in Fraktionen aufgespalten waren und die Mitglieder dieser Körperschaften sich bei den ihnen zur Stellungnahme und Beschlußfassung vorgelegten Gemeindeangelegenheiten weithin — wenn auch nicht immer und überall — von parteipolitischen Gesichtspunkten leiten ließen. [50])

Das Verfassungsrecht der deutschen Städte und Gemeinden war bei der Gestaltung der Ortsobrigkeit kein einheitliches. Es lassen sich im Wesentlichen drei Arten von Verfassungsformen unterscheiden. [51])

Die Magistratsverfassung galt vor allem in den sechs östlichen preußischen Provinzen. Der Magistrat war zugleich beschließende und ausführende Behörde. Beschließend insofern, als zur Willensbildung die jeweils getrennte jedoch übereinstimmende Beschlußfassung von Stadtverordnetenversammlung und Magistrat nötig waren. [52]) Ausführendes Organ war der Magistrat im übertragenen Wirkungskreis bei der Durchführung von Gesetzen, Verordnungen und Verfügungen der vorgesetzten Behörden. Zu den Aufgaben, die dem Magistrat im Rahmen der Selbstverwaltung zukamen, gehörte vor allem die Durchführung der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, wenn er sich mit ihnen einverstanden erklärt hatte. In den Kreis seiner Aufgaben fiel insbesondere die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindeeinkünfte, die Vertretung der Stadtgemeinde nach außen, die Anstellung und Beaufsichtigung der Gemeindebeamten. Ueberwacht wurde der Magistrat in seiner verwaltenden Tätigkeit von der Stadtverordnetenversammlung. [53])

Im Rheinland, in Westfalen und in Hohenzollern war die Bürgermeisterverfassung eingeführt. Bei dieser Art von Gemeindeverfassung lag die Einheit der Verwaltung in der Person des Bürgermeisters. Er führte die in den Städten mit Magistratsverfassung dem Magistrat obliegenden Geschäfte selbständig als Gemeindevorstand. Organ für die eigentliche Willensbildung der Gemeinde war hier allein die Stadtverordnetenversammlung. Die notwendige gegenseitige Verbindung war dadurch gewährleistet, daß der Bürgermeister Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung mit vollem Stimmrecht und bei Stimmengleichheit entscheidender Stimme war. [54]) Freilich mußte der Bürgermeister einen Beschluß seiner Stadtvertretung auch dann durchführen, wenn er ihn nicht billigte, insofern blieb er in seiner Machtstellung gegenüber dem Magistrat der östlichen Provinzen nicht unwesentlich zurück.

---

50) Vgl. v. Köhler 1935, § 29C, 1.
51) Hensel a.a.O. S. 79.
52) Boldt, Stadtverfassung und Stadtverwaltung in Preußen 1931 § 5, 4.
53) Boldt a.a.O. § 5, 4. Dieses Recht stand der Stadtverordnetenversammlung nur in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zu, bezog sich also nicht auf die den Gemeinden zur Durchführung übertragenen staatlichen Aufgaben.
54) Vgl. Maß a.a.O. S. 76.

In der süddeutschen Stadtrats- oder Gemeinderatsverfassung — auch süddeutsches Einkammersystem genannt[55]) — gibt es nur ein Hauptorgan in der Gemeinde, den Gemeinderat. Von der Bürgermeisterverfassung unterscheidet sich die Gemeinderatsverfassung dadurch, daß die Gemeindeverwaltung nicht von einer einzelnen Person, dem Bürgermeister, geführt wird, sondern im Grundsatz von dem Gemeinderat als Kollegium. Der Gemeinderat stellt somit den von der Bürgerschaft gewählten Verwaltungskörper und zugleich die Vertretung der Bürgerschaft dar.[56]) Es oblag deshalb die gesetzliche Vertretung der Gemeinde nicht dem Bürgermeister, sondern dem Gemeinderat.[57]) Durch die Bestellung des Ortsvorstehers zum Vorsitzenden des Gemeinderats,[58]) durch dessen Beauftragung mit der Leitung und Beaufsichtigung der gesamten Gemeindeverwaltung, endlich durch die dem Ortsvorsteher in die Hand gegebene Möglichkeit, „in eigener Zuständigkeit" sog. laufende Geschäfte, bei denen eine vorherige Beschlußfassung des Gemeinderats nicht nötig war,[59]) selbständig zu erledigen, nähert sich die Gemeinderatsverfassung in hohem Maß der Bürgermeisterverfassung der westlichen Provinzen.

Der Ueberblick über die Entwicklung der Kommunalverfassung im 19. und 20. Jahrhundert in Deutschland hat uns gezeigt, daß der echte Ratsgedanke keine Verwirklichung gefunden hat. Denn es gab nirgends ein Gemeindeorgan, dessen Aufgabe es war, ein anderes Organ ausschließlich zu beraten. Daß in der Rheinischen Bürgermeisterverfassung der Bürgermeister seine Beigeordneten regelmäßig zusammenrief und mit ihnen wie in einem Kollegium die Richtlinien der Gemeindepolitik beriet und festlegte, entsprang nur einer tatsächlichen Uebung, ebenso wie die Mitwirkung der Beigeordneten als sachverständige Beiräte bei den Beratungen der Stadtverordnetenversammlung.[60]) Ueber alle den Stadtverordnetenversammlungen, den Stadträten oder Gemeinderäten vorgelegten Fragen wurde regelmäßig, meist in geheimer Abstimmung durch Beschluß entschieden. Soweit eine Gemeindeangelegenheit in einem solchen Kollegium nicht abschließend durch Beschluß geregelt wurde, sondern nur im Wege der Aussprache beraten wurde, kam es nicht selten vor, daß dem Bürgermeister, wenn er dem Rat seiner Gemeindevertretung entsprechend handelte, infolge der mannigfachen parteimäßigen Einflüsse auf das Vertretungsorgan und dessen parlamentarischer Unverantwortlichkeit nachträglich Schwierigkeiten gemacht wurden.

Aber wenn es auch kein eigentliches Ratsorgan mehr gab, aus dessen Mitte die ausführende Behörde einen Rat entgegenzunehmen hatte, so blieb doch der Ratsgedanke nicht ganz vergessen. Freilich, so weit dieser Gedanke noch verwirklicht worden ist, entsprach man damit mehr einer von den Verhältnissen geforderten Notwendigkeit, als daß man sich an die Bedeutung des alten Wortes „Rat" erinnerte.

---

55) Hensel a.a.O. S. 79.
56) Art. 36 der Württ. Gemeindeordnung vom 19.3.1930, Reg.Bl. S. 45.
57) Vgl. Michel, die Württembergische Gemeindeordnung 1933 S. 41.
58) Art. 37 Württbg. GO.
59) Art. 100 Württbg. GO.
60) Vgl. Hensel S. 83 und Maß S. 76.

Zur dauernden Verwaltung und Beaufsichtigung einzelner Geschäftszweige in der Gemeindeverwaltung sah schon § 59 der Städteordnung vom 30. Mai 1853 die Errichtung von sogen. Deputationen, auch Kommissionen und Ausschüsse genannt, vor. Aufgabe einer solchen Deputation war es, eine bestimmte Einrichtung der Stadt, eine Anstalt oder einen städtischen Betrieb zu verwalten. So wurden nach und nach Deputationen für Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, für Kanalisation, Wasserleitung usw., aber auch für Theater, Museen, Büchereien und sonstige Bildungsanstalten errichtet. Die Deputation hatte die Stellung einer öffentlichen Behörde [61]) mit eigenem Aufgabenkreis. Der Geschäftsbereich der Deputation erstreckte sich grundsätzlich auf die laufende Verwaltung. Insoweit war aber die Deputation berechtigt, die Stadtgemeinde rechtsverbindlich zu vertreten und Prozesse für die Stadt zu führen. Die Mitglieder der Deputation waren Beamte und als solche den Disziplinarvorschriften unterworfen. [62]) Wenn auch dieser Behörde gewisse Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen wurden, so war doch gerade in diesem Organ der Ratsgedanke teilweise verwirklicht. In allen wichtigen Dingen, die den Verwaltungszweig einer Deputation angingen, war diese nämlich durch ihre Sachkenntnis am besten in der Lage, die Stadtverwaltung zu beraten.

Aehnliche Aufgaben wie den preußischen Deputationen waren in Württemberg den Abteilungen zugewiesen. Die Stellung dieser Abteilungen war in Art. 76 der württembergischen Gemeindeordnung vom 19. 3. 1930 niedergelegt: „Durch Gemeindesatzung können für die Besorgung einzelner dem Gemeinderat obliegender Geschäftszweige aus seiner Mitte Abteilungen gebildet werden. Diese bestehen aus mindestens drei Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden und erledigen die Geschäfte an Stelle des Gemeinderats." Die Abteilungen hatten also die ihnen durch die Satzung zur selbständigen Erledigung überwiesenen Befugnisse und Verpflichtungen unabhängig von einer Einwirkung des Gemeinderats wahrzunehmen. In den Angelegenheiten, die den Abteilungen somit zur eigenen Erledigung zugewiesen worden sind, behielten sie auch ihre sachliche Zuständigkeit [63]) und dienten insofern der Entlastung des Gemeinderats. Was den Abteilungen zugewiesen wurde, hing vom Inhalt der Gemeindesatzung ab; es war also wohl möglich, daß diesen Organen auch Gegenstände nur zur Beratung des Gemeinderats überwiesen wurden. [64])

In den früheren Ausschüssen der württ. G.O. zeigt sich in besonderem Maß ein Niederschlag des Ratsgedankens im Kommunalrecht. Diesen Ausschüssen wurde zur Aufgabe gemacht, gewisse Gegenstände von größerer Bedeutung, über welche die Gemeindevertretung zu entscheiden hatte, vorzuberaten. Es handelte sich hiebei um einen Ausschuß, der sich aus Mitgliedern des Gemeinderats zusammensetzte und unter dem Vorsitz des Ortsvorstehers oder seines Stellvertreters zur Vorbereitung der Ver-

61) Maß S. 69.
62) Boldt § 7, S. 62 ff.
63) Vgl. Michel 1933, Art. 76, 4.
64) Art. 76 Abs. 5 der württbg. GO. in Verb. mit § 33 der hiezu ergangenen Vollzugsverordnung. (Vgl. Michel Art. 76, 6.)

handlungen des Gemeinderats in nicht öffentlicher Sitzung [65]) zusammentreten konnte. [66])

Es war also hauptsächlich die Vielseitigkeit und Häufung der Aufgaben, welche die Gemeinden veranlaßt hat, sich vor der endgültigen Beschlußfassung von einem kleinen Kreis sachkundiger Männer beraten zu lassen.

Die Aufgaben dieser Deputationen [67]) — soweit sie beratend tätig waren — der Kommissionen und Ausschüsse wurden der Sache nach von den „Beiräten" der deutschen Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935 [68]) übernommen. Die Einrichtung der Beiräte beruhte auf der Erwägung, sog. „sachliche Ressorts" [69]) zu schaffen, die aus eigenverantwortlichen Beratern des Bürgermeisters ohne Beschlußrecht bestehen.

65) Art. 76 Abs. 5 der württbg. GO. findet keine Anwendung auf Art. 77 GO.
66) Art. 77 württbg. GO.
67) Vgl. Allgemeine Begründung zur D.G.O.
68) RGBl. 1935 S. 49.
69) Rienhardt 1935 S. 48.

2. Führergedanke und Ratsgedanke in ihrer Ergänzung.

„Die beste Staatsverfassung und Staatsform ist diejenige, die mit natürlichster Sicherheit die besten Köpfe der Volksgemeinschaft zu führender Bedeutung und zu leitendem Einfluß bringt." So schreibt Adolf Hitler in seinem Buch „Mein Kampf" [70]) und legt damit den Grund zum Durchbruch der staatsbeherrschenden Führeridee. Noch deutlicher wird dieser Grundsatz in der Forderung: „Der Staat muß in seiner Organisation bei der kleinsten Zelle der Gemeinde angefangen bis zur obersten Leitung des Reiches, das Persönlichkeitsprinzip verankert haben." [70]) Nicht nur der Beseitigung des Parlamentarismus, sondern auch der Herstellung des Führergrundsatzes, der fortlaufend durch den Ratsgrundsatz ergänzt werden soll, dient der folgende Satz: „Es gibt keine Majoritätsentscheidungen, sondern nur verantwortliche Personen und das Wort „Rat" wird wieder zurückgeführt auf seine ursprüngliche Bedeutung; jedem Manne stehen wohl Berater zur Seite, allein die Entscheidung trifft ein Mann." [70]) Aus diesen wuchtigen Sätzen ergeben sich die Folgerungen für die Form, in der die gesamte öffentliche Verwaltung des Reichs, der Länder und der Selbstverwaltungskörper zu führen ist. Alles Schaffen beruht in der Persönlichkeit des schaffenden Mannes, der sich des Rates sachkundiger, verantwortungsbewußter Männer bedient. Für sein Tun und Lassen behält er aber selbst und allein die Verantwortung. Die rasche Verwirklichung des Führerprinzips in allen Teilen der Staats- und öffentlichen Verwaltung ist vornehmlich der Tatsache zu verdanken, daß dieses Prinzip beim Aufbau der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei praktisch erprobt und sich in jahrelangem Kampf bewährt hatte.

Die Aufgabe jeden Führers, alle in der von ihm geführten Gemeinschaft wirksamen und lebendigen Kräfte in seiner Person handelnd zusammenzufassen, verlangt eine Persönlichkeit, die im Geiste der Gemeinschaft zu handeln gewillt und in der Lage ist. „Der Führer vollzieht", wie Höhn sagt, [71]) „alle die Funktionen für die Gemeinschaft, die an sich der Gemeinschaft obliegen. [72]) Wenn der Führer so zum Repräsentanten und einzigen Willensträger der Gemeinschaft wird, so braucht die Wichtigkeit und Bedeutung der Führerbestellung nicht besonders dargetan zu werden.

70) S. 501.
71) Höhn in „Deutsches Recht" 1935 Heft 11 12 S. 298.
72) Vgl. Köllreutter, der deutsche Führerstaat 1934 S. 22. „Die politische Führung, und unter ihr die öffentliche Verwaltung stehen immer im Zeichen der Gemeinschaftsregelung."

Die politischen Führer der N.S.D.A.P. wuchsen im Wege der natürlichen Auslese heraus.[73]) Es war der revolutionäre Kampf der Partei um den Staat, in dem Führereigenschaften oft genug unter Beweis gestellt werden konnten. In Zukunft werden die zur Ergänzung der so entstandenen Führerschaft notwendigen Führer weitgehend im Wege der planmäßigen Heranbildung ermittelt. Ausschlaggebend für die Bestellung zum Führer ist Tüchtigkeit und Geeignetheit für ein bestimmtes Amt. Der Führer trägt für den Kreis der ihm übertragenen Aufgaben die alleinige Verantwortung. Dabei bedeutet das „Sich verantworten müssen" nicht nur eine innere Bindung und Verpflichtung, alle übertragenen Aufgaben gewissenhaft zu erfüllen, sondern auch eine jederzeit zu erfüllende Verpflichtung nach oben, den Vorgesetzten gegenüber, Rechenschaft zu geben. Wenn dann dem zur Führung Berufenen noch ein Ratsorgan an die Seite gestellt wird, so bedeutet das eine weitere Sicherung, die gegenüber der allgemeinen menschlichen Unzulänglichkeit errichtet werden kann.

Schon an der Regelmäßigkeit, mit der allen Leitern der öffentlichen Verwaltung beratende Organe beigegeben werden, läßt sich ein Grundzug in unserer öffentlichen Verwaltung erkennen.[74]) Neben dem Führer steht ein Ratsorgan. Das ist nun weder eine Einschränkung des Führergrundsatzes, noch eine verschleierte Wiederkehr des parlamentarischen Gedankens. Der Führer soll für die Gemeinschaft handeln, deren Wille soll sein Wille sein. Was liegt bei dieser engsten gegenseitigen Berührung und Ergänzung näher, als daß sich der Führer für sein Handeln Rat aus der Gemeinschaft holt. Je größer und umfassender seine Führeraufgabe, je weiter der Kreis seiner Gemeinschaft ist, desto weniger wird er darauf verzichten, sich vor wichtigen Maßnahmen über Ansichten und Wünsche, über Verhältnisse und Bedürfnisse derer, die er führt, von zuverlässigen Beratern unterrichten zu lassen. Somit entspringt die Einrichtung eines Ratsorgans letzten Endes dem Bedürfnis eines echten Führers. Es ist jedem Führer zur Pflicht gemacht, nach bestem Gewissen sein Führertum zu erfüllen. Ein Mittel, ihm den Weg zu diesem Ziel zu erleichtern, ist die Anhörung des ihm beigegebenen Ratsorgans. Wenn der Führer an die Berufung seines Ratsorgans, d. h. an die Schaffung dieser Einrichtung auch meist gebunden ist,[75]) so ist er in der Auswahl der einzelnen Ratsmitglieder freier gestellt.[76]) Damit ist dem Führer die Möglichkeit gegeben, sich mit Männern seines Vertrauens aus allen Kreisen der von ihm geführten Gemeinschaft zu umgeben. Für die Auswahl und Berufung[77]) auch der Beiräte muß für den Führer und Leiter jeder Verwaltung allgemein der Gesichtspunkt des § 48 DGO. entsprechend gelten, wonach den Gemeinderäten „die dauernde Fühlung der Verwaltung der

73) Vgl. Frank 1935, S. 23.

74) Vgl. auch § 5 des inzwischen durch die DGO. ersetzten preußischen Gemeindeverfassungsgesetzes vom 15.12.1933: „Der Verwaltung stehen verdiente und erfahrene Bürger mit ihrem Rate zur Seite."

75) z. B. von Bedeutung § 51 DGO., wonach der Beauftragte der NSDAP. im Benehmen mit dem Bürgermeister die Gemeinderäte zu berufen hat, vgl. auch § 74 Abs. 2 DGO. und § 17 AOG.

76) z. B. § 74 Abs. 2 DGO. und § 17 AOG.

77) Näh. über die Art u. Weise der Berufung der Beiräte vgl. S. 28, 29, 35 u. 36

Gemeinde mit allen Schichten der Bürgerschaft" zur Aufgabe gemacht worden ist.

Das Ratsorgan ist ausschließlich zur Beratung berufen, es äußert sich nicht in Beschlüssen, sondern in seinem „Rat". Die Ratserteilung kann in einer bloßen Anregung allgemeiner Art bestehen, oder aber in einer Meinungsäußerung zu einer besonderen, zur Prüfung vorgelegten Frage. Der so zur Tat gewordene Ratsgrundsatz trägt damit der Erreichung des Hauptzieles in der öffentlichen Verwaltung Rechnung, nämlich in fortwährender Fühlung mit der von ihr zu betreuenden Gemeinschaft zu bleiben. Führer und Ratsorgan ergänzen sich gegenseitig. Der Führer erhält bei dem von Fall zu Fall erfolgenden Anhören seines Rats laufend Anregungen und Hinweise. Er gewinnt auf diese Weise einen besseren Ueberblick über die möglichen Folgen, die sich aus einer von ihm ins Auge gefaßten Entscheidung ergeben werden.

Es liegt hierin keine vollständige Aufgabenteilung zwischen Führer und Ratsorgan, wenn auch das Schwergewicht der Willensbetätigung allein dem Führer, dem „Rat" aber nur die Aufgabe kritischer Erwägung und prüfender Ueberlegung zufällt. Das Ratsorgan unterstützt immer nur und zudem nicht einmal als Ganzes, als Kollegium, sondern als eine Mehrzahl selbstverantwortlicher Ratgeber. Ein wechselseitiger Austausch von Erfahrungen und Ansichten soll es einerseits dem Führer ermöglichen, sich rasch über entscheidende Gesichtspunkte zu vergewissern, um die Tragweite seines Entschlusses und seines Handelns zu ermessen, andererseits sollen die Ratgeber durch das entschlossene und tatkräftige Handeln ihres Führers ermutigt, ihre Ehre und ihr Ansehen immer darin sehen, in gutem brauchbarem Rat ihm treu zur Seite zu stehen.

So liegt in dem „Hand in Hand arbeiten" die Gewähr für ein bestmögliches ersprießliches Wirken im Interesse der Gemeinschaft.

B) Der Beiratsgedanke im Besonderen.

1. Wesen und Bedeutung der Beiratsorgane.

Die Form, in der der Ratsgedanke verwirklicht wird, kann verschiedenartig sein. Es sind Ratsorgane geschaffen worden, die ganz allgemein zur Beratung des Verwaltungsleiters berufen sind, so in der Deutschen Gemeindeordnung die Gemeinderäte, im Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit der Vertrauensrat und im ständischen Aufbau des Reichsnährstandes der Reichsbauernrat.[78]) Neben solchen Hauptratsorganen finden sich noch weitere Ratsorgane. So in der DGO. die Beiräte, im AOG. der Unternehmensbeirat und der Sachverständigenbeirat. Diesen Ratsorganen ist entweder neben dem Hauptratsorgan ein bestimmt abgegrenztes Aufgabengebiet zur Beratung zugewiesen worden, oder — und zwar meist auf enger begrenzten Verwaltungsgebieten — sie stehen allein als kleinere Ratskollegien. In beiden Fällen haben wir es mit Beiräten im eigentlichen engeren Sinn zu tun.

Erst in der neuesten Zeit wieder hat der Beiratsgedanke bei der Neuordnung einiger Berufsverbände eine Ausbreitung und Vertiefung erfahren. So steht nach § 22 der Reichsärzteordnung[79]) vom 13. Dezember 1935 „dem Leiter der Reichsärztekammer ein Beirat zur Seite, dessen Mitglieder von ihm berufen und abberufen werden." Die Aufgabe dieses Beirats ist in § 22 Abs. 2 mit den Worten umschrieben: „Der Beirat hat den Leiter

78) In der württ. Kreisordnung vom 27. 1. 1934 (Reg.Bl. f. Wttbg. 1934 S. 51) sind zwei solche Ratsorgane geschaffen worden. Es heißt dort in Art. 8: „Bei der Verwaltung des Kreisverbands haben unter der Leitung des Landrats der Kreistag und der Kreisrat mitzuwirken." Der Kreistag als das Hauptratsorgan ist dabei gemäß § 21 neben seinem allgemeinen Aufgabengebiet, das in der Förderung des inneren Zusammenhalts des Kreises und der unmittelbaren Fühlung der Gemeinden untereinander besteht, noch in einigen bestimmt aufgezählten Punkten zu hören. Der Kreistag setzt sich aus dem Landrat als Vorsitzendem und aus 20—30 Vertretern der Gemeinden des Kreises zusammen. Daneben besteht als engeres Ratskollegium von 6 Mitgliedern und dem Landrat als Vorsitzendem der Kreisrat. Dieser hat gemäß Art. 29 Ziff. 1 bei der Vorbereitung der Gegenstände mitzuwirken, die dem Kreistag vorzulegen sind. Außerdem werden diesem Ratsorgan neben den finanziellen Angelegenheiten solche Dinge zur Vorberatung überwiesen, die wegen ihrer Wichtigkeit für eine eingehende Erörterung in einem kleineren Kreis geeignet erscheinen. Bemerkenswert ist, daß in beiden Ratskollegien eine Abstimmung ausdrücklich vorgesehen ist, diese aber nur den Zweck hat, „die Erforschung der Meinung des Organs zu erleichtern." Die freie Entschließung und die Verantwortung des Vorsitzenden wird jedoch dadurch nicht beeinträchtigt. Art. 15 württbg. Kreisordnung.

79) RGBl. S. 1433.

der Reichsärztekammer zu beraten und zu unterstützen. Er ist vor der Entscheidung in wichtigen Angelegenheiten zu hören." Im Gesetz zur Aenderung der Rechtsanwaltsordnung [80]) vom 13. Dezember 1935 ist unter den Organen der Reichsrechtsanwaltskammer ebenfalls ein Beirat vorgesehen. Dieser hat nach § 47 Abs. 2 dieses Gesetzes den Präsidenten der Reichsrechtsanwaltskammer in Fragen von allgemeiner Bedeutung zu beraten. Daneben besteht noch eine Pflicht des Präsidenten, den Beirat in bestimmten Fällen zu hören.

Mag auch der Beiratsgedanke, was die praktische Ausgestaltung betrifft, in den einzelnen Verwaltungszweigen verschieden verwirklicht sein, — eine gleichförmige Durchführung würde dem zu verwaltenden Stoff Gewalt antun — so lassen sich doch deutlich bei allen Beiräten gemeinsame Merkmale feststellen. Grund für die Schaffung jeder Art von Ratsorgan war eben, wie in der Begründung zur deutschen Gemeindeordnung ausgeführt wird, die Erwägung: „Die Führung der Gemeinde durch eine einzige verantwortliche Persönlichkeit trägt die Gefahr in sich, daß sich die Verwaltung von der zu betreuenden Bevölkerung entfernt, ihr entfremdet und in eine gewisse bürokratische Erstarrung gerät; die fortdauernde Belebung der Verwaltung von außen her ist aber gerade in der Gemeinde unerläßlich." [81])

Die Beiräte haben, wie schon ihr Name sagt, die Aufgabe jemand zu beraten. Und zwar haben sie den zu beraten, dem sie „bei"gegeben werden. Zwischen dem, der einen Beirat beruft, und dem, der in Erfüllung des an ihn ergangenen Auftrags seinen Rat gibt, muß notwendigerweise ein enges Verhältnis bestehen. Dies geht schon aus der Tatsache hervor, daß der Führer, dem die Bestellung von Beiräten zur Pflicht gemacht wird, bei der meist nach seinem freien Ermessen erfolgenden Auswahl nur solche Männer um sich versammelt, von denen er gewissenhaften Rat von vornherein erwarten darf. Bei den Beiräten kommt es auf die einzelnen Mitglieder des Beirats an. Nicht ein Kollegium als geschlossene Einheit, sondern mehrere durch Sachkenntnis und kluge Haltung ausgezeichnete Einzelpersonen stehen dem Führer und Leiter einer Gemeinschaft als seine Beiräte zur Seite. Mit der Uebernahme dieses Ehrenamtes, dem sich ein Beirat nur bei Vorliegen gesetzlich bestimmter Ausnahmegründe versagen kann, wird jeder Einzelne zu eigenverantwortlicher beratender Tätigkeit berechtigt und verpflichtet. [82])

Das Amt der Beiräte besteht in der Wahrnehmung einer ausschließlich beratenden Tätigkeit. Die Beiräte stimmen nicht ab, sondern äußern sich zu einer ihnen vorgelegten Frage. Diese Aeußerung kann eine Zustimmung sein oder in einer Befürwortung einer vom Führer in Aussicht genommenen Entscheidung bestehen. Jeder Beirat kann und muß aber auch seine Bedenken jederzeit zum Ausdruck und zur Kenntnis des Führers bringen, wenn er glaubt, mit dessen Plänen und Zielen nicht einverstanden sein zu können.

80) RGBl. S. 1470.
81) Allg. Begründung zur DGO. 1, d.
82) Vgl. v. Köhler 1935, § 24 II, 1 S. 89.

In dieser Regelung kommt die scharfe Abkehr der nationalsozialistischen Grundsätze vom liberalistischen Denken zum Ausdruck. Die Stimmen der Beiräte werden nicht gezählt, sondern sie werden gewertet.

Diese Beiräte erinnern also in nichts an die früheren parlamentarischen Vertretungs- und Beschlußkörperschaften. Offensichtlich sind es keine Volksvertretungen in der rechtlichen Bedeutung des Wortes. Das Volk hat keinerlei Einfluß auf deren Zusammensetzung.

Die Rechtsstellung der Beiräte ist aber auch von der Stellung der früheren Deputationen, Abteilungen und Ausschüsse wesentlich verschieden. Die Beiräte sind keine Behörde. Es handelt sich bei ihnen nicht um „eine" in den staatlichen „Behördenorganismus" eingefügte Stelle, deren Bestand von der physischen Person ihres Inhabers unabhängig erscheint.[83]) Sie nehmen wohl staatliche Geschäfte der öffentlichen Verwaltung wahr, denn sie dienen der Beratung des zuständigen Verwaltungsleiters. Aber sie wirken nicht wie eine Behörde bei der Entscheidung und Ausführung von Geschäften mit. Beiräte entscheiden nie, ja sie werden als Ganzes überhaupt nicht tätig.

Daß die Beiräte als Zusammenfassung der Einzelpersonen rechtlich nicht handlungsfähig sind, ist schon ausgeführt. Dadurch, daß nicht abgestimmt wird und förmliche Beschlüsse im Grundsatz überhaupt nicht gefaßt werden, ist ein selbständiges Wollen oder Handeln der Beiräte ausgeschlossen, sie sind deshalb auch keine Organe.

Die einzelnen Beiräte üben ein Amt mit bestimmten Rechten und Pflichten aus. Das Amt ist ein öffentliches Ehrenamt, inwieweit jedoch der Träger eines solchen Ehrenamtes die Rechtsstellung eines Beamten erhält, kann nicht allgemein[84]) gesagt werden.

In den Verwaltungszweigen, in denen neben einem Beirat noch ein Ratskollegium besteht, oder richtiger neben „Räten" noch „Beiräte" berufen sind, haben die Beiräte ihre Ratstätigkeit nur in beschränktem Umfang auszuüben. Die Beiräte sind hier nur besondere, dem Führer oder Leiter zur beratenden Mitwirkung auf einem bestimmten Gebiet zur Seite stehende persönliche Ratgeber, deren Ansicht dieser meist nach freiem Ermessen einholt. Anders ist es dort, wo die Beiräte das einzige Ratsorgan sind. Da sind es dann alle grundsätzlichen und wichtigen Angelegenheiten der betreffenden Verwaltungsgebiete, in denen der Leiter einer Verwaltung seine Beiräte um Rat befragt. Hier kehrt der Ratsgrundsatz in seiner größeren Form wieder, nämlich insofern, als einzelne aus der Gemeinschaft an der Erhaltung und Förderung des Gemeinwohls beratend mitwirken, wobei sie sich nicht als Interessenvertreter, sondern als Fürsprecher der lebendigen Volksauffassung fühlen dürfen.

Mit Recht trifft Boesler[85]) die Feststellung, daß der Beiratsgedanke schon tief in die Verwaltung aller Art eingedrungen ist. Wir sehen auch

83) Vgl. v. Köhler 1935, § 29 C II, S. 126.
84) Näheres S. S. 31, 32, 37, 42 u. 49.
85) Art. in „Deutsches Recht" 1935, Heft 15/16 S. 407.

überall bei der Neuordnung der öffentlichen Verwaltung, wie dem Führer oder verantwortlichen Leiter ein Beirat beigegeben wird, der „im besonderen Maß Bindeglied zwischen Führung und Gefolgschaft sein soll". Eine ganz neue Art praktischer Verwaltungsführung ist im Entstehen.[86]) Man kann diese Tatsache jedoch nicht damit deutlicher machen, daß man von einer Ueberwindung des Kollegialsystems durch das monokratische System in der deutschen Verwaltung spricht.[87]) Die frühere monokratische Verwaltungsführung ist nicht mit dem in der heutigen Verwaltung verwirklichten Führergrundsatz identisch. Ebenso kann man heute nicht mehr von einem da oder dort noch bestehenden Kollegialsystem sprechen, wenn man dabei an die neuen Ratsorgane denkt. Kollegialsystem bedeutet Willensbildung durch eine Mehrheit von Personen; davon kann aber ernstlich bei keiner Verwaltung mehr die Rede sein. Wenn man aber unter der Beseitigung des Kollegialsystems die Verdrängung der den Führern beigegebenen Ratsorgane versteht, wie M a u n z dies als Zielrichtung in der Neuordnung der deutschen Verwaltung zu erkennen glaubt, so entspricht das nicht der Wirklichkeit. Die Aufhebung einer Reihe von Beiräten durch die Verordnung des Reichs vom 13. September 1934[88]) beweist nichts gegen die Einführung des Ratsgrundsatzes in der Verwaltung; denn die genannten Beiräte waren, wie schon Seite 11 und 12 ausgeführt, ihrem Wesen und ihrer persönlichen Zusammensetzung nach echte parlamentarische Beschlußkörperschaften und mußten deshalb notwendigerweise verschwinden.

In den Beiräten hat der Ratsgedanke als der die Führung in Reich, Ländern und Selbstverwaltungskörpern ergänzende Grundsatz in hervorragenden Maße praktische Gestalt angenommen. Es liegt deshalb mit an der Erfüllung der den Beiräten zugewiesenen Aufgaben, wenn der Ratsgedanke in der deutschen Verwaltung das verwirklichen soll, was man von ihm erwartet: die lebendige Verbindung zwischen Führer und Gefolgschaft herzustellen und zu erhalten.

86) Vgl. v. Köhler 1935, § 27 III (S. 102).
87) Vgl. Maunz, Art. in „Deutsches Recht" 1935, Heft 8 S. 219.
88) RGBl. 1934 S. 830.

2. Verantwortlichkeit der Beratung.

Die Tatsache der Machtentkleidung und der darauffolgenden Beseitigung der parlamentarischen Beschlußkörperschaften im Reich, in den Ländern und in den Gemeinden könnte zu der Ansicht verleiten, daß der neue Staat auch seine Ratsorgane möglichst einflußlos sehen will. Das ist aber durchaus nicht der Fall. Die parlamentarischen Vertretungskörper wurden deshalb beseitigt, weil sie nach dem Mehrheitsgrundsatz Beschlüsse faßten, für die niemand die Verantwortung übernehmen wollte und auch nicht konnte, da der einzelne, wenn er sich der Mehrheit gegenüberstellte, meist übergangen und überstimmt wurde. Dies ist unter der Herrschaft des Ratsgrundsatzes anders geworden.

Das Schwergewicht der Beratung obliegt nicht einem Kollegium, sondern es sind immer einzelne, von denen jeder für seinen Rat verantwortlich ist.[89] Die Verantwortlichkeit eines jeden Ratsmitgliedes darf als bei allen Ratsorganen, also auch bei den Beiräten, anerkannter Grundsatz gelten. Die deutsche Gemeindeordnung gibt in § 57 Abs. 2 diesem Grundsatz mit den Worten Ausdruck: „Auf sein (des Bürgermeisters) Verlangen haben sich die einzelnen Gemeinderäte zu bestimmten Beratungsgegenständen zu äußern. Sie sind zur Aeußerung verpflichtet, wenn ihre Meinung von der des Bürgermeisters abweicht." Diese Bestimmungen über die Pflicht, sich auf Verlangen des Bürgermeisters zu äußern und abweichende Ansichten kundzugeben, stellen die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinderäte bei der Beratung des Bürgermeisters klar. Die Eigenverantwortlichkeit bedeutet, daß im Rahmen der Ratsverfassung jeder Ratgeber nach bestem Wissen, Gewissen und Können frei und unbeeinflußt seine beratende Tätigkeit ausübt. Nach § 59 DGO. gelten die Vorschriften des genannten § 57 DGO. entsprechend für die Beratungen mit den Beiräten. Die Anforderungen an die neuen Ratsorgane sind also im Vergleich zu den früheren Beschlußkörperschaften nicht kleiner, sondern größer geworden. Die Verantwortung des Ratgebers mag sich zunächst um so eigenartiger anhören, als doch alles entscheidende Handeln beim Führer liegt und dieser ja für seinen Entschluß und seine Tat allein verantwortlich ist. Es ist aber eine notwendige Folge, die sich aus der Anerkennung des Persönlichkeitswertes ergibt, daß jeder, der in seiner Person die Gemeinschaft repräsentiert, für sein Handeln auch die Verantwortung tragen muß. Der Inhalt dieser

89) Auch für die Beratung der Beiräte gilt, was der Kommentar von Mansfeld — Pohl — Steinmann — Krause 1934, § 6, 2c S. 163 vom Vertrauensrat im AOG. sagt, daß es nämlich „nur pflichtbewußt und verantwortungsfreudig vorgetragene Meinungen der einzelnen Vertrauensmänner" gebe.

Verantwortlichkeit ist ein doppelter. Es ist die allgemeine politische Verantwortlichkeit, welche der zu tragen hat, der den Führer falsch berät. Es liegt in einem solchen Fall naturgemäß im Ermessen des Führers, ob und wie er einen solchen Ratgeber noch fernerhin zu seiner Beratung hinzuzieht.

Neben der politischen Verantwortlichkeit besteht weithin noch eine besondere verwaltungsrechtlicher oder dienststrafrechtlicher Art.[90]) Die Beiräte der öffentlichrechtlichen Verwaltungszweige nehmen teilweise die Rechtsstellung von Ehrenbeamten[91]) ein, insoweit sind sie für einen festgestellt schuldhaften falschen Rat nach den entsprechenden Dienstvorschriften zur Rechenschaft zu ziehen. Die Beiräte, die nur zu ehrenamtlicher Mitwirkung berufen sind, unterstehen der Disziplinargewalt des jeweiligen Verwaltungsleiters. In schweren Fällen wird bei ihnen wohl auf Verlust des Amtes als Beirat erkannt werden.

Es wird nicht leicht sein, die Voraussetzungen im einzelnen anzugeben, unter denen ein Ratgeber zur Verantwortung gezogen werden kann. Hier kommt es ganz auf die Art der Ratserteilung an. Besteht diese in einer bloßen Anregung oder einem Vorschlag eines Beirats und handelt daraufhin der Leiter, so wird schon wegen des Fehlens eines feststellbaren ursächlichen Zusammenhangs zwischen Raterteilung und Entscheidung durch den Führer oder Leiter kaum von einer damit ausgelösten Verantwortung des Beirats gesprochen werden können. Die Beiräte geben jedoch nicht nur Anregung, sie sollen ebensosehr Wissen, und zwar vor allem Kenntnisse in den besonderen Fachgebieten vermitteln, in denen sie zur Beratung berufen sind. Wenn nun deren Rat in ihrer Aeußerung vom Führer entgegengenommen und von ihm dann zur Grundlage seiner Entscheidung gemacht wird, so ist, unbeschadet der unablösbar nach oben bestehenden politischen Verantwortlichkeit des Führers, sicher auch der Ratgeber verantwortlich zu machen. Und dies sowohl für den Fall, daß er bei der Abgabe seines Rates nicht hinreichend sorgfältig gewesen ist, wie auch dann, wenn er bei einer ihm zur Prüfung vorgelegten Frage seine Unfähigkeit, sachgemäßen Rat zu erteilen, schuldhaft nicht erkannt hat.

90) Näheres darüber S. 31–33.

91) Soweit die Beiräte zu Ehrenbeamten ausdrücklich bestellt sind, stehen sie auch in einem ähnlich engen Dienstverhältnis zu ihrer Verwaltungsbehörde wie die ordentlichen Beamten, abgesehen davon, daß sie von einigen nur für Berufsbeamte bestehenden Pflichten (wie Residenzpflicht) naturgemäß befreit sind. Vgl. hierzu v. Köhler 1935 § 27 III.

II. Hauptteil.

Die Durchführung des Beiratsgedankens.

1. In der deutschen Gemeindeordnung.

Allen deutschen Gemeinden ist das Recht verliehen worden, „ihre eigenen Angelegenheiten" in bestimmtem Umfang durch Satzungen zu regeln. Das Verfassungsstatut der Gemeinden ist die Hauptsatzung, dort sind alle Angelegenheiten der Gemeindeverfassung und die Hauptgrundsätze der Gemeindeverwaltung, soweit sie überhaupt den Gemeinden zur selbständigen Regelung überlassen sind, festgelegt. § 3 DGO.

Zu den Angelegenheiten, über die in der Hauptsatzung Bestimmung getroffen wird, gehört die Bestellung von Beiräten für bestimmte Verwaltungszweige. Die Einrichtung der Beiräte selbst ist in der deutschen Gemeindeordnung nicht zwingend vorgeschrieben.[92]) § 58 DGO. sagt nur: „Die Hauptsatzung kann bestimmen, daß Beiräte zur beratenden Mitwirkung für einen bestimmten Verwaltungszweig bestellt werden."

Von dem Recht Beiräte zu errichten, wird wohl von den meisten, jedenfalls von den größeren Gemeinden Gebrauch gemacht worden sein. Es heißt schon in der Begründung zur deutschen Gemeindeordnung (zu § 58): „Namentlich in größeren Gemeinden besteht ein Bedürfnis dafür, daß dem Bürgermeister und seinem Beigeordneten außer den Gemeinderäten noch sonstige Berater beigegeben werden."

In der Hauptsatzung sind die Verwaltungszweige aufgeführt, für die Beiräte zu bestellen sind. In größeren Gemeinden werden regelmäßig in allen wichtigeren Verwaltungszweigen Beiräte berufen. So sind Beiräte meist vorgesehen für Angelegenheiten der allgemeinen Verwaltung, für Bildung und Kunst, für städtische und private Wirtschaftsangelegenheiten, für Wohnungs-, Siedlungs-, Liegenschafts- und Marktwesen, für das Fremdenverkehrs- und Ausstellungswesen, für das Bauwesen einschließlich Baupolizei, für das Finanzwesen und für das Wohlfahrtswesen. Allgemein ist zu sagen, daß eben für die Gebiete der Gemeindeverwaltung Beiräte berufen werden, auf denen wegen ihrer Bedeutung im Rahmen der gesamten Kommunalverwaltung eine ständige Beratung des Bürgermeisters durch Personen, die auf den betreffenden Gebieten besonders sachkundig sind, für notwendig gehalten wird.

---

92) Abgesehen von dem Fall des § 74 Abs. 2 DGO.

Ferner wird die Hauptsatzung auch die Zahl der für einen Verwaltungszweig zu berufenden Beiräte zu bestimmen haben. Es müssen immer mehrere Beiräte sein. Im einzelnen wird sich die Zahl nach der Art des Verwaltungszweiges und den in ihm behandelten Bedürfnissen richten. So ist für die Zweige der Gemeindeverwaltung, in denen die Beiräte das Spiegelbild eines großen Teiles der Bürgerschaft sein und über deren mannigfache Belange ratend urteilen sollen, die Zahl der Beiräte deshalb eine größere, um dem Bürgermeister ein möglichst vollständiges Bild über die Wünsche und Bedürfnisse der verschiedenen Kreise der Bevölkerung zu geben. Es werden dies in erster Linie die Beiräte sein, die für das Kulturwesen, für das Wirtschaftswesen, für das Wohlfahrtswesen und für die allgemeine Gemeindeverwaltung errichtet sind.

Die Hauptsatzung kann sich auch darüber aussprechen, ob als Beiräte für einen bestimmten Verwaltungszweig „außer Gemeinderäten auch andere sachkundige Bürger" zu berufen sind (§ 58 DGO. S. 2) [93]. Wenn hierüber eine Bestimmung in der Hauptsatzung fehlt, so bleibt es dem Bürgermeister überlassen, wie weit er Gemeinderäte und wie weit er andere sachkundige Bürger zu Beiräten bestellen will. Die Bestellung von Gemeinderäten gleichzeitig zu Beiräten ist vom Gesetzgeber gewollt, weil damit die letzteren jederzeit in der Lage sind, den Gemeinderäten, also dem Hauptratsorgan in der Gemeinde, ihre besonderen Erfahrungen, über die sie dank ihrer besonderen Sachkunde verfügen, mitzuteilen. Es kommt dies auch in der amtlichen Begründung zu § 58 DGO. zum Ausdruck: „Diese weitgehende Beteiligung der Gemeinderäte ist deshalb zweckmäßig, weil mit den Beiräten sehr oft Angelegenheiten vorberaten werden, die später nochmals der Beratung mit den Gemeinderäten unterliegen." Zu beachten ist noch, daß die Bestellung von Gemeinderäten zu Beiräten nur insoweit möglich und zulässig ist, als genügend solche Gemeinderäte vorhanden sind, die im Besitz der für den einzelnen Verwaltungszweig erforderlichen Sachkenntnis sind.

Bei der Auswahl und Berufung der einzelnen Beiräte ist der Bürgermeister, abgesehen von den Vorschriften des Gesetzes und der Hauptsatzung, frei. Allgemeine Voraussetzung für die Berufung zum Beirat ist einmal der Besitz des Bürgerrechts. Dies ergibt sich daraus, daß das Amt eines Beirats als Ehrenamt nach der amtlichen Begründung zu § 5 DGO. „nicht jedem Einwohner, sondern nur solchen Persönlichkeiten offen stehen kann, welche die besonderen Voraussetzungen des Bürgers erfüllen." Weil auch Frauen an dem Bürgerecht teilnehmen, können auch sie zu Beiräten bestellt werden.[94] [95]) Wie bei der Berufung der Gemeinderäte § 51 Abs. 1 DGO., so sind auch bei der Bestellung von Beiräten die Gesichtspunkte der nationalen Zuverlässigkeit, der Eignung und des Leumundes zu berücksichtigen. Es darf also auch zum Beirat nur bestellt werden, wer, wie es

93) Surén–Loschelder 1935, § 58 III b S. 211.
94) Zeitler–Bitter–v. Derschau 1935, § 58, 3 S. 133.
95) Zu Gemeinderäten können sie nach § 6 Abs. 2 S. 3 DGO. nicht berufen werden.

Voraussetzung für die Berufung zum Reichsbeamten ist,[96]) die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit rückhaltlos für den nationalen Staat eintritt. In allen irgendwie zweifelhaften Fällen wird der Bürgermeister beim Beauftragten der N.S.D.A.P. darüber Rückfrage halten, ob gegen die zu berufende Person nicht Bedenken von Seiten der Partei erhoben werden. Die Bedeutung, die dem Amt eines Beirats zukommt, erfordert, daß dazu nur solche Bürger berufen werden, die auf Grund ihres Wandels sich allgemeiner Achtung in der Bürgerschaft erfreuen. Endlich ist ein für die Berufung zum Beirat entscheidendes Merkmal dessen Eignung. Richtig wird dazu in der Ausführungsanweisung[97]) zu § 58 bemerkt: „Bei der Berufung hat er (der Bürgermeister) ganz besonders auf die Sachkunde und die Erfahrungen der zu berufenden Persönlichkeiten auf dem betreffenden Verwaltungsgebiet zu achten." Denn die Beiräte werden ja wegen ihrer Eigenschaft als Sachverständige auf einem bestimmten Gebiet zu ehrenamtlicher gemeindlicher Tätigkeit berufen. In deren sachkundigem Rat liegt weithin die erfolgreiche Arbeit eines gemeindlichen Verwaltungszweiges beschlossen.

Die Beiräte werden zur beratenden Mitwirkung berufen. Ihre Aufgabe besteht nicht nur in der Beratung des Bürgermeisters, sondern auch der Beigeordneten. Daß auch die Letzteren beraten werden können, ergibt sich daraus, daß die Beigeordneten zu selbständiger Tätigkeit, nämlich zur Vertretung des Bürgermeisters berufen sind.[98]) § 59 DGO. sieht auch die Uebernahme des Vorsitzes durch einen Beigeordneten bei der Beratung mit den Beiräten vor.

Das Gesetz überläßt es dem Bürgermeister oder dem Beigeordneten zu bestimmen, in welchen Angelegenheiten eines Verwaltungszweiges er die Beiräte zur Beratung hinzuzieht. Es entspricht aber dem Sinn der Einrichtung, daß sie zu allen wichtigen Fragen eines Verwaltungsgebietes gehört werden.[99]) Die Beratungen der Beiräte sollen es dem Bürgermeister ermöglichen, immer wenn er vor einer Entscheidung in einem Teilgebiet seiner Verwaltung steht, sich über die Gesichtspunkte, welche die beabsichtigte Entscheidung tragen, sorgfältig zu unterrichten. Dabei wird es sich bei der Beratung mit den Beiräten weniger um Erörterungen allgemeiner Art handeln, wie bei den Gemeinderäten, als vielmehr um eine dem Beratungsgegenstand entsprechende Mitteilung des besonderen Fachwissens der Beiräte. Die Beratung mit ihnen besteht also im Wesentlichen in einer Uebermittlung und „zur Verfügungstellung" von Erfahrungen und besonderen Kenntnissen. Der Bürgermeister wird dadurch rasch und sachgemäß unterrichtet und trifft unter Zugrundelegung des ihm so übermittelten Wissens seine Entschließung.

---

96) Gesetz vom 30. Juni 1933 RGBl. I S. 433.

97) Erste Anweisung zur Ausführung der deutschen Gemeindeordnung RdErl. d. RuPrMdI. v. 22.3.1935, abgedruckt bei Zeitler a.a.O. S. 294 ff. (S. 354).

98) § 6 Abs. 1 S. 2 DGO.

99) Surén–Loschelder 1935, § 58, 5.

Der Wirkungskreis der Beiräte umfaßt nur die Angelegenheiten, für die sie berufen werden, nämlich die Ratstätigkeit in einem bestimmten Verwaltungszweig. Andere Zuständigkeiten haben sie nicht.

Die Erfüllung der in §48 DGO. genannten Aufgabe[100]), d. h. die Herstellung der Verbundenheit zwischen Verwaltung und Bürgerschaft und die darin liegende Wahrung und Förderung des Gemeinwohls ist in erster Linie Sache der Gemeinderäte.

Ueber den äußeren Hergang der Beratung enthält § 59 DGO. nähere Bestimmungen. Demnach sind, anders als bei den Gemeinderäten, die Beratungen mit den Beiräten immer nichtöffentlich.[101]) Während die öffentliche Beratung mit den Gemeinderäten vor allem den Zweck hat, die Bevölkerung über die Arbeit der Gemeindeverwaltung aufzuklären, wäre es bei den meisten vorbereitenden und vertraulichen Beratungen mit den Beiräten unangebracht, die Oeffentlichkeit hieran zu beteiligen. Den Vorsitz bei den Beratungen mit den Beiräten kann, wie schon erwähnt, auftragsweise auch ein Beigeordneter führen. Es wird dies[102]) meist der Beigeordnete sein, der in dem Verwaltungszweig, für den Beiräte berufen sind, den Bürgermeister vertritt. Dieser ist wegen seiner Sachkenntnis auf dem betreffenden Verwaltungsgebiet besonders in der Lage, die Beiräte in enger Fühlung mit der laufenden Verwaltung zu halten und in ihnen so das Bewußtsein der Mitverantwortlichkeit für den Gang der Verwaltung zu wecken und zu erhalten.

Im einzelnen gelten für die Durchführung der Beratungen mit den Beiräten die Vorschriften über die Beratung mit den Gemeinderäten entsprechend § 59 S. 3 DGO. Der Bürgermeister oder sein Stellvertreter ruft die Beiräte zusammen, eröffnet, leitet und schließt die Beratungen. Einerseits ist dabei auf eine gründliche und erschöpfende Beratung besonders zu achten,[103]) andererseits darf sich die Beratung nur im Rahmen der Erörterung solcher Angelegenheiten bewegen, „die zum Aufgabengebiet der Gemeinde gehören." § 57 Abs. 1 S. 2 DGO. Auch für die Beiräte besteht grundsätzlich die Pflicht, an den Beratungen teilzunehmen, wenn sie nicht vom Bürgermeister beurlaubt sind. § 59, § 56 Abs. 4 DGO. Um einen ungestörten Ablauf der Beratungen zu ermöglichen, sind den Vorsitzenden in § 59 in Verb. mit § 57 Abs. 2 DGO. die üblichen Befugnisse eines Beratungsleiters eingeräumt worden, nämlich die Ordnungsgewalt und die Ausübung des Hausrechts.[104])

Von großer Bedeutung ist dann die in § 59, § 57 Abs. 2 DGO. festgelegte Aeußerungspflicht der Beiräte. Dieser Bestimmung liegt die

100) Rienhardt 1935 S. 49.

101) Nach § 56 Abs. 2 DGO. entscheidet der Bürgermeister, ob die Beratungen der Gemeinderäte öffentlich oder nichtöffentlich sind.

102) Aus § 35 Abs. 2 DGO. ist zu entnehmen, daß sich der Vorsitz eines Beigeordneten nicht schon daraus ergibt, daß diesem ein bestimmtes Arbeitsgebiet zugeteilt ist. Vgl. auch Surén–Loschelder 1935, § 59, 2 b.

103) Zeitler–Bitter–v. Derschau 1935, § 57, 1.

104) Dieses wird, weil die Beratungen der Beiräte ja nicht öffentlich, also ohne Zuhörer abgehalten werden, kaum praktisch werden.

Erwägung zugrunde, die in der amtlichen Begründung zu dem für die Beratung mit den Beiräten entsprechend geltenden § 57 DGO. Ausdruck gefunden hat: „Damit soll sichergestellt werden, daß der Gemeinderat seine Auffassung in den gemeinsamen Beratungen kundgibt und nicht später Entschließungen des Bürgermeisters angreift, denen er in der Beratung zu widersprechen unterlassen hat." Die Beiräte müssen danach immer auf Verlangen des Bürgermeisters ihre Ansicht kundgeben. Sie müssen es auch ohne solches Verlangen, wenn ihre Meinung von der des Bürgermeisters abweicht.[105]) Hierin liegt vor allem die Verantwortlichkeit der einzelnen Beiräte beschlossen. Diese sollen keineswegs nur zur Kenntnisnahme irgendwelcher Pläne oder Entscheidungen des Bürgermeisters berufen sein, sondern sollen sich in jederzeitiger Stellungnahme für oder gegen einen Gegenstand der Beratung mitverantwortlich an der Entwicklung und Gestaltung des Verwaltungszweiges fühlen.

Endlich ist für die Tätigkeit der Beiräte auch die Bestimmung des § 57 Abs. 3 DGO. entsprechend anwendbar: Der wesentliche Inhalt der Beratungen ist in eine Niederschrift aufzunehmen, in die abweichende Auffassungen der Beiräte jedenfalls aufzunehmen sind. Jedem Beirat steht es im übrigen frei, — ob mit oder ohne Zusammenhang mit der vorausgegangenen Beratung — seine Auffassung zu allen Fragen des betreffenden Verwaltungsgebietes zur Niederschrift zu geben. Die hohe Verantwortung der als Berater des Bürgermeisters oder seines Stellvertreters in der Gemeindeverwaltung mitwirkenden Beiräte soll nach dem Willen der deutschen Gemeindeordnung auch äußerlich hervorgehoben werden.

Wer in einem so engen Pflichten- und Treueverhältnis zur Gemeinde steht, der bewegt sich schon mehr und mehr im Rahmen eines Amtes. Die Gemeindeordnung hat dieser Tatsache Rechnung getragen, indem bei allen an der Gemeindeverwaltung nicht hauptamtlich beteiligten Personen unterschieden wird zwischen den nur zu ehrenamtlicher Tätigkeit Bestellten und den Ehrenbeamten. Zu welcher dieser beiden Gruppen nun die Beiräte gehören, ist im Gesetz nicht ausdrücklich gesagt. In § 53 DGO. heißt es von den Gemeinderäten, daß sie ein Ehrenamt bekleiden und somit die Stellung von Ehrenbeamten einnehmen.[106])

Wie nun oben[107]) schon ausgeführt, sind die Beiräte in der Mehrzahl nach dem Willen des Gesetzes zugleich Gemeinderäte. Damit ist festgestellt, daß dieser Teil der Beiräte rechtlich als Ehrenbeamte zu behandeln ist.[108]) Anders ist es bei den Beiräten, die nicht gleichzeitig Gemeinderäte

105) Vgl. Allg. Begründung zur DGO. 1, d.

106) Als Träger eines Amtes und in der rechtlichen Stellung eines Beamten wird bei Erfüllung einiger anderer Voraussetzungen der angesehen, dem für eine längere Zeit ein bestimmt abgegrenzter Kreis von Aufgaben übertragen ist. Vgl. Wttbg. Gemeindezeitung Nr. 19 vom 10.10.1935, S. 359.

107) S. 28 der Abhandlung.

108) Es ist also nicht genau, wenn W. Markull 1935, § 22, 2 S 82 sagt, daß die Beiräte von der Gemeindeordnung nicht als Ehrenamtsträger angesehen werden.

sind, sondern die wegen ihrer besonderen Sachkunde in einem bestimmten Verwaltungszweig aus der Bürgerschaft berufen werden. Diese Beiräte erhalten nur dann die Stellung von Ehrenbeamten, wenn dies bei ihrer Berufung auch zum Ausdruck gekommen ist. Meist wird darüber in der Hauptsatzung bei der Regelung der Rechtsstellung der Beiräte nähere Bestimmung getroffen sein.[109] [110]) Wo eine solche Bestellung zu Ehrenbeamten nicht vorliegt, ist die Berufung zum Beirat nur [111]) eine Beauftragung zu vorübergehender oder auf Einzelfälle beschränkter ehrenamtlicher Tätigkeit im Sinne von § 22 DGO.

Soweit die Beiräte die Stellung von Ehrenbeamten einnehmen, unterliegen sie hievon abgesehen im Grundsatz den für alle Gemeindebeamten geltenden Vorschriften. [112]) Die Berufung zum Ehrenbeamten erfolgt durch den Bürgermeister, § 37 DGO. gilt entsprechend. Die Bestellung hat durch Aushändigung einer Urkunde zu erfolgen. [113]) In seiner Eigenschaft als Dienstvorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Arbeiter ist der Bürgermeister insoweit beschränkt, [114]) als die Beiräte bei ihrer eigenverantwortlichen Beratung seinen Anweisungen nicht unterliegen.

Im einzelnen gelten dann für die Beiräte die Bestimmungen der §§ 24 — 26 DGO.

So hat gemäß § 24 Abs. 1 DGO. der Beirat, auch dann, wenn er nicht Gemeinderat ist, also nur in Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeit, nicht als Ehrenbeamter bestellt ist, die Pflicht zur Geheimhaltung von solchen Angelegenheiten, welche ihm in seiner amtlichen Tätigkeit bekannt geworden sind und über die er naturgemäß oder weil besonders geboten, Verschwiegenheit beobachten muß. Daran schließt sich das Verbot der unbefugten Verwertung der Kenntnis von Angelegenheiten, über die ein Beirat verschwiegen zu sein hat, an, um „jede Ausnutzung der bei ehrenamtlicher Tätigkeit gewonnenen Einblicke für persönliche Zwecke im Interesse der Sauberkeit ehrenamtlicher Tätigkeit auszuschließen. [115]) Endlich dürfen die Beiräte auch nach Ausscheiden aus ihrem Ehrenamt oder nach Beendigung ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit sich über die genannten Gebote nicht hinwegsetzen Vergl. auch § 24 Abs. 1 S. 3 DGO. Für den Fall der

---

109) Siehe die amtliche Begründung zu § 58 Abs. 6 DGO.

110) In Wttbg. scheint, soweit es sich übersehen läßt, von der Möglichkeit diesen Beiräten die Stellung von Ehrenbeamten zu geben, allgemein kein Gebrauch gemacht worden zu sein, obwohl man dies wenigstens für die Beiräte, die an Stelle der bisherigen Abteilungen und Verwaltungsausschüsse getreten sind annehmen möchte. Vgl. Wttbg. Gemeindezeitung Nr. 19 vom 10.10.1935, S. 358.

111) Vgl. hierzu den RdErl. d. RuPrMdI. vom 10. März 1936, abgedruckt in der Landgemeinde (Wttbg. Gemeindezeitung) Nr. 7/8 vom 25.4.1936 S. 137.

112) S. Begründung zu § 53 DGO.

113) Diese Urkunde ist nach Maßgabe der Vorschriften des Reichsgesetzes vom 30. Juni 1933 (RGBl. I S. 433) auszuhändigen. Vgl. auch I. Ausführungsanweisung zu § 53 DGO., abgedruckt bei Zeitler—Bitter—v. Derschau S. 294 ff. (S. 349).

114) Amtliche Begründung zu § 53 DGO.; ferner Surén—Loschelder 1935, § 37, 2a (S. 170); Zeitler—Bitter—v. Derschau 1935, § 37, 1 (S. 92).

115) Amtliche Begründung zu § 24 DGO.

Verletzung dieser Pflichten sieht § 24 Abs. 2 DGO. die in § 23 Abs. 2 aufgeführten Strafmaßnahmen als anwendbar vor. Da aber die Beiräte meist als Inhaber eines Ehrenamtes den ordentlichen Beamten gleichgestellt sind, ist zu beachten, daß für diese daneben auch noch die ordentlichen Disziplinarmaßnahmen in Betracht kommen. [116])

Gemäß § 25 DGO. ist aus Gründen des Interessenwiderstreits jedem Beirat, auch dem ehrenamtlich tätigen, die beratende Mitwirkung bei allen Angelegenheiten untersagt, in denen er selbst oder eine ihm nahestehende Person an dem Beratungsgegenstand beteiligt ist. Es reicht hiebei schon die Möglichkeit eines unmittelbaren Vorteils oder Nachteils für einen Beirat aus, um zur Einstellung jeder weiteren Mitwirkung bei der Beratung verpflichtet zu sein. Keine Befangenheit des Beirats liegt vor, wenn dieser bei der Beratung einer Angelegenheit lediglich als Angehöriger einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe beteiligt ist, deren Interessen durch die Entscheidung dieser Angelegenheit berührt werden. [117])

Bei Vorliegen einer wirklichen persönlichen Beteiligung ist der einzelne Beirat jeweils verpflichtet, dem Bürgermeister entsprechende Mitteilung zu machen. [118]) Dieser entscheidet dann endgültig, ob die Voraussetzungen für einen die Mitwirkung als Beirat hindernden Interessenwiderstreit gegeben sind oder nicht.

Hervorzuheben ist noch, daß eine dem Verbot des § 25 DGO. zuwider erfolgende Beteiligung von Beiräten an der Beratung die Entscheidung des Bürgermeisters oder seines Vertreters nicht unwirksam macht. [119]) Denn die Beiräte sind immer nur zur Beratung berufen und haben auf die jeweilige Entscheidung keinen unmittelbaren Einfluß.

Soweit die Beiräte Ehrenbeamte sind, stehen sie in einem besonderen Treueverhältnis zu der Gemeinde. § 26 DGO. untersagt ihnen deshalb jede Art von Betätigung, welche mit dieser besonderen Treuepflicht nicht vereinbar ist. Dazu gehört jedwede Vertretung von Ansprüchen Dritter gegen die Gemeinde; einzig für gesetzliche Vertreter soll eine Ausnahme gelten. [120])

Für die Beiräte, die nicht zugleich Gemeinderäte sind und die als nur ehrenamtlich tätig nicht die Stellung von Ehrenbeamten haben, ist das Verbot, Ansprüche Dritter gegen die Gemeinde geltend zu machen, eingeschränkt. Man ging dabei davon aus, daß bei diesen Beiräten die Verbindung zur Gemeindeverwaltung keine so enge ist und gestand ihnen die Vertretung solcher Ansprüche zu, die in keinem Zusammenhang mit

---

116) Zeitler–Bitter–v. Derschau 1935, § 24, 4 (S. 67), ferner erste Ausführungsanweisung zu § 24, 1 DGO.

117) Diese Regelung war notwendig, wenn man nicht von vornherein auf die unmittelbare Uebermittlung von Erfahrungen in ganzen Berufszweigen verzichten wollte.

118) Erste Ausführungsanweisung zu § 25 DGO.

119) Surén–Loschelder 1935, § 25,7 (S. 152).

120) Eigene Ansprüche dürfen von den Beiräten gegen die Gemeinde geltend gemacht werden.

den Aufgaben ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit stehen. § 26 S. 3 DGO. Die letzte Entscheidung über das Vorliegen eines in § 26 DGO. erwähnten Tatbestandes ist auch hier dem Bürgermeister vorbehalten.

Damit ist für alle Beiräte ausgesprochen, daß sie sich in dieser ihrer Tätigkeit nicht als Interessenvertreter irgendwelcher Berufsgruppen fühlen dürfen. *Sie sind Vertreter des Ganzen.* Ein Beirat ist somit verpflichtet, alle persönlichen und beruflichen Interessen zurückzustellen und sich mit seiner ganzen Person für den Dienst und die Belange der Gemeindeverwaltung freizumachen. Die Beiräte haben auch alles zu vermeiden, was auch nur den Anschein einer Ausnutzung ehrenamtlicher Tätigkeit zu persönlichen Zwecken erwecken kann; hierauf hat der Bürgermeister insbesondere bei der Vergebung gemeindlicher Aufträge zu achten.

Grundsätzlich besteht für alle Beiräte die Pflicht, den Weisungen und Anordnungen des Bürgermeisters Folge zu leisten.[121]) Den Beiräten gegenüber, die als Träger eines Ehrenamtes zur Mitwirkung in der Gemeindeverwaltung berufen sind, übt der Bürgermeister nach Maßgabe des Dienststrafrechts die Dienststrafbefugnis aus. Die Beiräte, die wohl zu ehrenamtlicher Tätigkeit, aber nicht zu einem Ehrenamt berufen sind, unterliegen dem Dienststrafrecht des Bürgermeisters nicht. Natürlich kann sich der Bürgermeister auch diesen Beiräten gegenüber gewisser Zwangsmittel bedienen, um die Einhaltung seiner Anweisungen sicherzustellen.[122])

Ueber die Dauer der Berufung zum Beirat hat die DGO. keine Bestimmung getroffen, es bleibt also dem Bürgermeister überlassen, hierüber zu bestimmen. Nach Ablauf von 6 Jahren kann jedoch ein Beirat sein Ausscheiden aus dem von ihm bekleideten „öffentlichen Ehrenamt" verlangen. § 23 Abs. 1 Nr. 3 DGO.; dies gilt auch für den Beirat, der nur zu ehrenamtlicher Mitwirkung und nicht als Träger eines Ehrenamtes ausdrücklich berufen war.

Alle Beiräte, sowohl die Ehrenbeamten unter ihnen wie die ehrenamtlich tätigen, haben Anspruch auf Erstattung ihrer Auslagen und des entgangenen Arbeitsverdienstes im Rahmen von Zeugengebühren § 27 Abs. 2 DGO. Diese Bestimmung ist durch die in der DGO. ausgesprochene Pflicht zu ehrenamtlicher Tätigkeit notwendig geworden, da nicht jedermann zugemutet werden kann, den durch die Ausübung einer solchen Tätigkeit entstehenden Aufwand oder Verdienstausfall selbst zu tragen. Nach dem Willen des Gesetzes soll der Anspruch auf diese Entschädigung unübertragbar und unpfändbar sein. Vgl. § 27 Abs. 3 DGO.

Das Recht, bei feierlichen Anlässen eine Amtstracht oder ein Amtszeichen zu tragen, kann von der Hauptsatzung neben dem Bürgermeister und den Beigeordneten nur den Gemeinderäten eingeräumt werden. § 47 DGO. Für die Beiräte, als solche, also auch soweit sie zugleich Gemeinderäte sind, ist dieses Recht nicht vorgesehen.

---

121) Siehe dazu aber S. 32.
122) § 24 Abs. 2 in Verb. mit § 23 Abs. 2 DGO.

Ueber das Ausscheiden der Beiräte ist, abgesehen von der auf S. 34 angezogenen Bestimmung, in der DGO. nur die Bestimmung des § 22 S. 2 enthalten. Danach kann der Bürgermeister die Bestellung zu ehrenamtlicher Tätigkeit jederzeit zurücknehmen. Es ist jedoch daraus nicht ersichtlich, welchen Beiräten gegenüber der Bürgermeister die Bestellung zu ehrenamtlicher Tätigkeit zurücknehmen kann. Sicher ist, daß der Bürgermeister von sich aus das Ausscheiden der nur „ehrenamtlich tätigen" Beiräte jederzeit herbeiführen kann. Denn ebenso frei wie er bei der Bestellung dieser Beiräte war, soll er, wenn er aus irgendwelchen Gründen nicht mehr das Vertrauen zu ihnen hat, auch bei der Rücknahme ihrer Bestellung sein.

Nicht so einfach wird dies bei den Beiräten sein, die als „Träger eines Ehrenamtes" (sei es als Gemeinderat oder durch die Hauptsatzung besonders bestimmt) zu Ratgebern des Bürgermeisters berufen sind. Denn § 54 DGO. trifft für die Gemeinderäte hinsichtlich ihres Ausscheidens eine Sonderregelung insofern, als hierüber die Aufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem Beauftragten der NSDAP. die Entscheidung trifft. Damit ist jedoch nur festgestellt, daß die Gemeinderäte nicht vom Bürgermeister aus eigener Entschließung entlassen werden können. Die Frage ist nun, ob die Bestellung eines Gemeinderats zum Beirat vom Bürgermeister zurückgenommen werden kann oder nicht. Dies muß im Hinblick auf die besondere Stellung der Beiräte bejaht werden. Zum Beirat wird berufen, wer das besondere Vertrauen des Bürgermeisters hat. Der Bürgermeister ist in der Auswahl der von ihm zu Beiräten zu berufenden Personen völlig frei; anders ist es bei den Gemeinderäten, die vom Beauftragten der N.S.D.A.P. im Benehmen mit dem Bürgermeister berufen werden § 51 DGO. Diese Freiheit, die dem Bürgermeister bei der Berufung der Beiräte eingeräumt ist und die Grundlage der vertrauensvollen und gewissenhaften Beratung mit diesen ist, muß dem Bürgermeister erhalten bleiben. Er muß auch bei den Beiräten, die als Gemeinderäte die Stellung von Ehrenbeamten einnehmen, die Möglichkeit haben, nach seinem eigenen Ermessen deren Ausscheiden als Beiräte herbeizuführen. Das deckt sich allein mit dem Sinn, den der Gesetzgeber der Vorschrift des § 22 DGO. geben wollte. Es darf also die Bestimmung in § 54 DGO. keine entsprechende Anwendung dahin finden, die Beiräte, die ein Ehrenamt als Gemeinderat bekleiden, wie Gemeinderäte zu behandeln.

Alle Beiräte haben nach § 31 DGO. das Recht, gegen die Zurücknahme ihrer Bestellung zu ehrenamtlicher Tätigkeit binnen zwei Wochen nach der Zustellung Beschwerde zu erheben. Mit dieser Bestimmung ist dafür gesorgt, daß die Entscheidung des Bürgermeisters, die mitunter für den davon Betroffenen nicht unerhebliche Nachteile haben kann, für die Aufsichtsbehörde nachprüfbar bleibt; sie entscheidet endgültig.

Da nur Bürger zu ehrenamtlicher Tätigkeit in der Gemeinde bestellt werden können und zu deren Uebernahme aber auch verpflichtet sind, so mußte dementsprechend mit dem Verlust des Bürgerrechts auch der Verlust jeder ehrenamtlichen Tätigkeit verbunden werden. § 22 Abs. 2 DGO. Ein

Beirat, der also aus irgendeinem Grunde sein Bürgerrecht verwirkt, kann von diesem Zeitpunkt an nicht mehr länger sein Amt ausüben.

Die deutsche Gemeindeordnung sieht endlich noch eine Bestimmung in der Hauptsatzung vor, wonach für die Inhaber eines Ehrenamts eine Ehrenbezeichnung verliehen werden kann, welche dieses Amt mindestens 20 Jahre ohne Tadel verwaltet haben § 28 Abs. 1 DGO. Die Ehrenbezeichnung können aber nur solche Beiräte erhalten, die als Träger eines Ehrenamts sich in langen Jahren den Dank der Gemeinde erworben haben. Beiräte, welche nur zu ehrenamtlicher Mitwirkung tätig waren, kommen dafür nicht in Betracht.

Noch an anderer Stelle in der deutschen Gemeindeordnung ist der Beiratsgedanke verwirklicht worden.

§ 74 Abs. 2 DGO. bestimmt: „Für jedes Unternehmen sind Beiräte zu bestellen." Grundsätzlich soll sich die Gemeindepolitik nur im Rahmen hoheitlichen Zweckstrebens bewegen. Den Gemeinden ist jedoch unter den Voraussetzungen des § 67 DGO. die Errichtung von wirtschaftlichen Unternehmungen gestattet worden. Soweit die Errichtung eines wirtschaftlichen Unternehmens dadurch gerechtfertigt ist, daß die Förderung eines bestimmten Wirtschaftsbetriebes aus volkswirtschaftlichen, sozialen oder sonstigen grundsätzlichen Erwägungen am zweckmäßigsten von der Gemeinde selbst als Eigenbetrieb (Regiebetrieb) d. h. als Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit in die Hand genommen wird, war der Gesetzgeber auf ein möglichst einwandfreies und gesundes Arbeiten dieser Unternehmen bedacht. Als solche wirtschaftliche Unternehmen kommen in größeren Gemeinden die sämtlichen Versorgungsbetriebe (Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke), die Verkehrsbetriebe, Hafenanlagen, Ausstellungs- und Messehallen, Industrie- und Handwerksbetriebe und dergl. in Betracht.

Im Gegensatz zu § 58 DGO. ist in § 74 DGO. die Bestellung von Beiräten für jedes Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit bindend vorgeschrieben und zwar sind als Beiräte „wirtschaftlich besonders sachkundige Bürger zu berufen". Diesen Beiräten wurde zur Aufgabe gemacht, die Gemeindeverwaltung in der Führung dieser Unternehmen verantwortlich beraten.

Die Auswahl der so zu berufenden „Wirtschaftsbeiräte" [123]) soll eine besonders sorgfältige sein. Ausschlaggebend für die Bestellung zum Beirat ist die besondere wirtschaftliche Sachkunde. Es brauchen also nicht wie in den Fällen des § 58 DGO. vorwiegend Gemeinderäte zu Beiräten bestellt zu werden. Ja es müssen überhaupt keine Gemeinderäte zu Beiräten berufen werden. Die Gemeindeverwaltung soll nur von Fachleuten bei der Leitung ihrer Unternehmen beraten werden. Diese Beiräte stellen in eigenverantwortlicher Ratserteilung der Gemeinde ihre Erfahrungen und Beobachtungen in einem bestimmten Wirtschaftsbetrieb laufend zur Verfügung.

123) Zeitler–Bitter–v. Derschau § 74,4.

Diese „Wirtschaftsbeiräte" nehmen die Stellung und die Rechte der nach § 58 DGO. berufenen Beiräte ein; auch sie werden vom Bürgermeister berufen. Nähere Vorschriften über die Zahl der zu berufenden Beiräte und die Zusammensetzung derselben kann die Betriebssatzung enthalten. Nicht erforderlich ist, daß für jedes Unternehmen besondere Beiräte bestellt werden. Es genügt für sachlich verwandte Betriebe gemeinsame Beiräte zu bestellen § 74 Abs. 2 S. 2 DGO. Dadurch besteht auch die Möglichkeit des unmittelbaren Austausches von Anregungen und Erfahrungen innerhalb der einzelnen gemeindlichen Betriebe.

Soweit Gemeinderäte zu Beiräten bestellt werden, sind diese Ehrenbeamte, weil sie es als Gemeinderäte sind und somit den aus dem ordentlichen Beamtenverhältnis sich ergebenden Folgerungen [124]) unterworfen, abgesehen von ihrer Unbeeinflußbarkeit im Rahmen ihrer eigentlichen Beratungstätigkeit. Ein Bedürfnis, den anderen Beiräten die Stellung von Ehrenbeamten zu verleihen, wird kaum bestehen, da sie als nur ehrenamtlich tätig nicht in dem besonders engen Treueverhältnis zur Gemeinde stehen wie die Beiräte, welche zugleich Gemeinderäte sind.

In größeren Städten wird der Bürgermeister, soweit nicht die Betriebssatzung hierüber Bestimmungen enthält, in Geschäftsanweisungen die Angelegenheiten festgelegt haben, die den Beiräten zur Beratung vorgelegt werden. Es sind dies vor allem der Haushaltsplan für den betreffenden Betrieb, die Festsetzung und Aenderung der Tarife für Lieferungen und Leistungen der Werke, die Aufstellung und Aenderung der Satzungen, Erwerb, Veräußerung und Belastung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten für die Werke, Verwendung über- oder außerplanmäßiger Einnahmen, Verwendung von Einsparungen an Ausgabemitteln und Abschluß von Verträgen. Die Beiräte werden endlich allgemein für alle sonstigen Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung einberufen.

124) Abgesehen von einigen Besonderheiten, die nur für Berufsbeamte gelten, wie fehlender Anspruch auf Besoldung und Wegfall der Residenzpflicht.

2. Die Durchführung des Beiratsgedankens im Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit.

Auch bei der Neuordnung des Arbeitsrechts hat der nationalsozialistische Gesetzgeber dem Führergrundsatz entscheidenden Einfluß eingeräumt und auch hier hat er den Ratsgedanken verwirklicht. Das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. Januar 1934 [125]) sieht in § 5 den Vertrauensrat vor, der „dem Führer des Betriebes beratend zur Seite" tritt. Und neben diesem Ratsorgan, das nach seiner Stellung und Bedeutung den „Gemeinderäten" der DGO. vergleichbar ist, sind zwei Beiräte geschaffen worden. Sie sind in ihrem grundsätzlichen Aufgabengebiet nicht von einander verschieden, aber doch zur Erfüllung verschiedener Zwecke berufen.

Nach § 17 AOG. ist für mehrere „in der Hand eines Unternehmers" befindliche Betriebe „aus den Vertrauensräten der einzelnen Betriebe" ein Beirat zu berufen. Wie die Berufung dieses Beirats unter gewissen Voraussetzungen dem Unternehmer zur Pflicht gemacht ist, so ist gemäß § 23 AOG. von dem Treuhänder der Arbeit für seinen Wirkungskreis ein Beirat einzurichten.

Die Pflicht zur Errichtung eines Beirats nach § 17 AOG. besteht unter folgenden Voraussetzungen: Es müssen mehrere Betriebe sein, die wirtschaftlich oder technisch gleichartig oder nach dem Betriebszweck zusammengehörig sind und unter der Leitung eines Unternehmers stehen. Aus diesen Betrieben, die selbst alle so groß sind, daß sie einen eigenen Vertrauensrat zu bilden imstande sind, soll der Unternehmensbeirat berufen werden. Die einzelnen Beiräte werden dann jeweils aus den Vertauensräten der zum Unternehmen gehörenden Betriebe berufen. Dies deutet sofort auf den Sinn und die Aufgabe dieses Beirates hin. Durch die Berufung dieser Vertrauensmänner sollen letztere, die bisher Sprecher und Mittler des Vertrauens zwischen Führer und Gefolgschaft des einzelnen Betriebes gewesen sind, zum Bindeglied und Sprachrohr der alle Betriebe umfassenden Gesamtgefolgschaft werden. Soweit also ein solcher Vertrauensmann auch zum Beirat des Unternehmens berufen wird, sind von ihm die Interessen, die das Gesamtunternehmen berühren, zu berücksichtigen. Er darf die in seinem „Herkunftsbetrieb" gemachten Erfahrungen bei der Beratung über gesamtbetriebliche Angelegenheiten verwerten, ohne aber irgendwie einseitig und zum Nachteil des Ganzen bei der Beratung die

125) RGBl. S. 45.

Interessen seines Betriebes in den Vordergrund zu stellen. Der von einem solchen Beiratsmitglied einzunehmende Standpunkt wird nicht immer leicht sein, es wird oft genug ein vorsichtiges Abwägen zwischen den Bedürfnissen und Forderungen des abordnenden Betriebes mit den Interessen des gesamten Unternehmens notwendig sein.

Die Beiräte sollen Ratgeber des Unternehmers oder, wenn dieser das Unternehmen nicht selbst leitet, des von ihm bestellten Führers sein. Deshalb ist auch diesen die Auswahl unter den zu berufenden Personen zu überlassen. Eine bestimmte Zahl der Mitglieder dieses Beirats ist nicht vorgeschrieben. Die untere Grenze ergibt sich daraus, daß wohl aus jedem der einzelnen Betriebe ein Mitglied des Vertrauensrats in den Beirat berufen [126]) werden wird.

Aufgabe dieses Beirates ist nach den Worten des Gesetzes die „Beratung (des Führers) in sozialen Angelegenheiten". Jede Aufzählung oder sonstige Begrenzung des Wirkungskreises des Beirats ist unterblieben. Es ist also weitgehend dem Ermessen des Führers anheimgestellt, wann und wozu er seinen Beirat hören will. Mit seiner Hilfe erhält der Führer des Unternehmens näheren Einblick in das Leben und das Wirken seiner Gefolgschaften. Ist dieser Beirat auch in erster Linie dazu berufen, Uebermittler von Wünschen und Anregungen allgemeiner, das ganze Unternehmen berührender Art zu sein, so steht doch der Erörterung von besonderen Verhältnissen in einem einzelnen Betrieb des Unternehmens nichts entgegen.

In seinem Verhältnis zum Führer des Unternehmens nimmt dieser Beirat die Stellung eines Gesamtvertrauensrates ein. Deshalb ergeben sich für den Beirat auch ähnliche Aufgaben wie sie dem ordentlichen Vertrauensrat in § 6 AOG. zugewiesen sind. Es gehört somit zur Aufgabe des Beirats, an allen Maßnahmen beratenden Anteil zu nehmen, die im Interesse der Verbundenheit aller Betriebsangehörigen in dem ganzen sozialen Geschehen des Unternehmens erforderlich werden.

Die in § 6 AOG. aufgeführte Beratung aller Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsleistungen liegt nicht nur im Interesse des einzelnen Betriebes, sondern dient dem gemeinsamen Interesse aller Gefolgschaften des ganzen Unternehmens. Denn die verbesserte Arbeitsleistung erhöht die Wirtschaftskraft des ganzen Unternehmens und kommt unmittelbar allen Gefolgschaftsangehörigen zugute.

Die Beratung aller Maßnahmen zur Gestaltung und Durchführung der allgemeinen Arbeitsbedingungen ist auch für den Beirat des Unternehmens tauglicher Beratungsgegenstand. Denn wie schon innerhalb eines Betriebes die Ordnung und die einheitliche Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen von Nutzen für den ganzen Betrieb ist, so erhöht noch vielmehr der planvoll geregelte und nach überbetrieblichen Gesichtspunkten vorgenommene Arbeitseinsatz mehrerer Einzelbetriebe die Durchschlagskraft eines ganzen Unternehmens. Hervorgehoben sind in § 6 AOG. unter diesen Maßnahmen

126) Hueck–Nipperdey–Dietz 1935, § 17 III 2.

u. a. diejenigen, die der Durchführung und Verbesserung des Betriebsschutzes dienen. Alles Geeignete für den Betriebsschutz seiner Gefolgschaft zu tun, ist, wie für den Führer eines einzelnen Betriebs, so auch für den Leiter eines Unternehmens eine der ersten Pflichten. Der Schutz der einzelnen Betriebsgefolgschaften vor schädigenden Einflüssen der Betriebe ist als eine der dringendsten sozialen Forderungen der sorgfältigen Beratung im Beirat des Unternehmens wert. Der Leiter des Unternehmens wird aus dem Munde seiner im Beirat versammelten Betriebsführer und Vertrauensmänner geeignete Vorschläge entgegennehmen, die der Bekämpfung der Unfallgefahren dienen und die Durchführung eines bestmöglichen Betriebsschutzes sichern.

Sodann ist dem Vertauensrat in § 6 AOG. die Beratung aller Maßnahmen zur Aufgabe gemacht, die der Stärkung der Verbundenheit aller Betriebsangehörigen untereinander und mit dem Betriebe und dem Wohle aller Glieder der Gemeinschaft dienen. Hierin liegt zugleich der Sinn und das Wesen der neuen Ratsorgane überhaupt beschlossen: Sammelpunkt und Sprachrohr der hinter der Führung stehenden Gemeinschaft zu sein. Für das dem Leiter eines Unternehmens zur Seite gestellte Ratsorgan, den Beirat, bedeutet dies die Verpflichtung, in gewissenhafter und vertrauensvoller Beratung mit dem Führer des Unternehmens alles zu tun, was die Aufrechterhaltung und Vertiefung des sozialen Arbeitsfriedens innerhalb der Gefolgschaften fördert.

In § 23 AOG. ist der Beiratsgedanke in folgender Form verwirklicht: „Die Treuhänder der Arbeit berufen zu ihrer Beratung in allgemeinen oder grundsätzlichen Fragen ihres Aufgabengebietes einen Sachverständigenbeirat aus den verschiedenen Wirtschaftszweigen ihres Gebietes." Im neuen Arbeitsrecht ist der Treuhänder der Arbeit „oberster sozialpolitischer Vertreter der Reichsregierung innerhalb seines Wirtschaftsgebietes" geworden.[127]) Damit begründet sich auch das Ansehen, mit dem der Inhaber dieses Amtes ausgestattet ist und das Gewicht, das seinen Entscheidungen zukommt. Die Aufgaben und der Wirkungskreis des Treuhänders der Arbeit sind so vielgestaltig, daß er, um fortlaufend in enger Fühlung mit allen Wirtschaftskreisen seines Bezirks zu bleiben, der Unterstützung durch ein Ratsorgan bedarf.[128])

Der Sachverständigenbeirat ist vom Treuhänder der Arbeit pflichtgemäß zu berufen.[129]) Für die Auswahl der Mitglieder dieses Gremiums sind ihm in § 23 AOG. und in § 17 der zweiten DVO. zum AOG. vom 10. März 1934[130]) gewisse Richtlinien gegeben. Danach hat er zunächst ein Verzeichnis derjenigen Wirtschaftszweige seines Bezirks aufzustellen, aus denen er die Mitglieder seines Beirats zu berufen beabsichtigt. Dieses

127) Mansfeld–Pohl–Steinmann–Krause 1934, Vorbem. zu § 18 S. 251.
128) Derselbe § 23, 1. S. 291.
129) Der Sachverständigenbeirat ist im Gegensatz zu den Sachverständigenausschüssen eine ständige Einrichtung.
130) RGBl. S. 174.

Verzeichnis übermittelt er bis zum 15. März jeden Jahres der Deutschen Arbeitsfront, damit diese Vorschlagslisten für die Sachverständigen aufstellen kann. Bei der Aufnahme von Sachverständigen in die Vorschlagslisten sollen Führer der Betriebe und Angehörige der Gefolgschaften, darunter vor allem Vertrauensmänner, in der Regel zahlenmäßig gleich stark vertreten sein.[131]) Die Vorschläge der Deutschen Arbeitsfront gehen dann dem Treuhänder der Arbeit bis 15. April jeden Jahres wieder zu. Dieser beruft darauf nach seinem Ermessen, aber unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedeutung der verschiedenen Wirtschaftszweige des von ihm zu betreuenden Gebietes aus den Vorschlagslisten solche Sachverständige, die ihm als Beiräte geeignet erscheinen. Außer diesen Personen können die Treuhänder nach ihrem Belieben „ein Viertel der erforderlichen Sachverständigen aus sonst geeigneten Persönlichkeiten ihres Beirks berufen." § 23 Abs. 1 S. 4 AOG. Der Wille des Gesetzgebers, das gegenseitige Vertrauen zur Grundlage der Beratung zu machen, erhellt auch aus der Bestimmung des § 17 Abs. 4 S. 2 der zweiten DVO., wonach: „der Treuhänder der Arbeit einzelne von ihm berufene Sachverständige durch andere in der Vorschlagsliste namhaft gemachte Persönlichkeiten ersetzen" kann.

Was die Aufgaben und die Tätigkeit dieses Beirats betrifft, so spricht das Gesetz nur von einer Beratung der Treuhänder „in allgemeinen oder grundsätzlichen Fragen" ihres Aufgabengebietes.[132]) Sicherlich ist aber aus dem Fehlen eines näher abgegrenzten Wirkungskreises des Beirats nicht etwa auf eine untergeordnete Bedeutung dieses Beirats zu schließen. Schon die Sorgfalt, mit welcher der Gesetzgeber die Mitglieder für ihn ausgewählt wissen will, deutet auf die Erwartung hin, daß in diesem Ratsorgan praktische Arbeit geleistet wird.

Der Sachverständigenbeirat verkörpert die Wirtschaftszweige des Gebietes, zu dessen sozialpolitischer Betreuung der Treuhänder berufen ist. Jeder Wirtschaftszweig ist damit in der Lage, über seinen Sachverständigen Wünsche und Mitteilungen, Anregungen und Bedürfnisse unmittelbar zur Kenntnis seines Treuhänders zu bringen. Der Treuhänder der Arbeit hingegen kann sich durch seine Beiräte jederzeit über die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse seines Bezirkes unterrichten lassen. Er ist immer in der Lage, vor jeder grundsätzlichen Entscheidung den Rat von zuverlässigen Sachkennern entgegenzunehmen. So entspricht das enge Band gegenseitiger Zusammenarbeit zwischen Führer und Ratsorgan der lebendigen Verbindung, die den Treuhänder der Arbeit mit allen Wirtschaftskreisen zusammenhält.

Wann der Treuhänder der Arbeit den Beirat einzuberufen hat, ist in dem oben angegebenen Rahmen seinem Ermessen anheimgegeben. Er wird in allen Fragen, welche die sozialpolitischen Verhältnisse seines Bezirks

131) § 17 Abs. 2 der 2. DVO. zum AOG.

132) Vgl. die amtliche Verlautbarung des Reichsarbeitsministers vom 12.3. 1934 zur zweiten DVO. zum AOG. über die Bildung des Sachverständigenbeirats und der Sachverständigenausschüsse, abgedruckt bei Mansfeld–Pohl–Steinmann–Krause 1934, S. 630 ff.

entscheidend berühren, regelmäßig nicht entscheiden, ohne sie seinem Beirat zur Beratung vorgelegt zu haben. Es werden vor allem auch die notwendig werdenden allgemeinen Richtlinien und Entscheidungen zur Durchführung der dem Treuhänder nach § 19 AOG. zugewiesenen Aufgaben sein, die als Beratungsgegenstand mit dem Beirat in Frage kommen. Daneben bleibt es dem Treuhänder unbenommen, zu einzelnen Fragen nicht den Beirat als Ganzes, sondern nur einzelne Mitglieder desselben beratend heranzuziehen.

Die Mitglieder des Unternehmensbeirats i. S. von § 17 AOG. nehmen ein Ehrenamt wahr. Es geht dies daraus hervor, daß sie wie oben S. 39 ausgeführt, in ihrer Eigenschaft als Vertrauensmänner in den Beirat des Unternehmens berufen werden. Als Vertrauensmänner sind diese „Beiräte" aber schon vom Gesetz in § 13 AOG. mit der Wahrnehmung eines Ehrenamtes betraut worden. Die Mitglieder des Unternehmensbeirats müssen also [133]) auf Grund dieser Erwägung als ehrenamtlich tätig auch bei der Ausübung ihrer Tätigkeit als Beirat angesehen werden. Die Bestimmungen des § 13 AOG. finden demgemäß entsprechende Anwendung. Alle Beiräte sollen unbhängig und unparteiisch an die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben gehen. Es darf ihnen deshalb für ihre Tätigkeit als Beirat nach ausdrücklicher Vorschrift kein Entgelt gewährt werden. Freilich soll durch ehrenamtliche Tätigkeit aber auch niemand einen Ausfall an Lohn und Verdienst erleiden. Es ist deshalb Pflicht des Unternehmers, seinen Beiräten die durch die Wahrnehmung ihres Ehrenamtes entstandene Arbeitsversäumnis zu vergüten. Notwendig gewordene Aufwendungen sind ebenfalls zu erstatten.

Auch bei dem vom Treuhänder der Arbeit zu berufenden Sachverständigenbeirat fehlt eine ausdrückliche Bestimmung, welche die Stellung der Mitglieder dieses Beirats regelt. Aber auch hier wird man insbesondere im Hinblick auf die weitgehende Bedeutung der diesem Ratsorgan zugewiesenen Beratungsgegenstände die Mitglieder dieses Beirats als in Ausübung eines öffentlichen Ehrenamtes tätig betrachten dürfen. [134]) Die Entschädigung der Mitglieder des Sachverständigenbeirats für Verdienstausfall und Aufwand sowie der Ersatz der Fahrtkosten erfolgt entsprechend der Verordnung über die Entschädigung der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerbeisitzer der Arbeitsgerichtsbehörden (VO. vom 17. Februar 1932) [135]) nebst Verordnung zur Abänderung dieser Verordnung vom 28. Februar 1934. [136] [137])

133) Eine ausdrücklich Vorschrift fehlt hierüber.
134) Vgl. Mansfeld a.O. S. 294, der die Uebernahme des Amtes als Beirat als „staatsbürgerliche Pflicht" ansieht.
135) RGBl. 1932 S. 74.
136) RGBl. 1934 S. 173.
137) Vgl. Mansfeld a.a.O. § 23, 2 b (S. 294).

3. Die Durchführung des Beiratsgedankens im ständischen Aufbau der Wirtschaft.

Aus der Erkenntnis, daß ein Volk als lebendiger Organismus aufzufassen ist, zu dessen Erhaltung und Förderung jeder Teil des Volkes, so auch seine Wirtschaft mitwirken muß, erwuchs das Bestreben, das gesamte Gebiet der wirtschaftlichen Betätigung von Grund auf umzugestalten. Erste Voraussetzung dafür war die politische Gleichschaltung der Organisation der Wirtschaft. Die Gleichschaltung bestand, wie im übrigen politischen Leben, in einer Ausrichtung der neu zu ordnenden Wirtschaft nach dem Gemeinschaftsgedanken der nationalsozialistischen Bewegung. [138])

Das Gesetz zur Vorbereitung des organischen Aufbaues der deutschen Wirtschaft vom 27. Februar 1934 [139]) schuf die rechtliche Grundlage für die Neuordnung der Wirtschaftsorganisation. In diesem Gesetz wird der Reichswirtschaftsminister als verantwortlicher Führer der deutschen Wirtschaftspolitik ermächtigt, die Führung der gewerblichen Wirtschaft neu zu organisieren durch Anerkennung von Wirtschaftsverbänden als alleinige Vertretung ihres Wirtschaftszweiges, durch Errichtung, Auflösung oder Verbindung von Wirtschaftsverbänden, durch Aenderung oder Ergänzung von Satzungen und Gesellschaftsverträgen nach nationalsozialistischen Gesichtspunkten, durch Bestellung oder Abberufung von Führern einzelner Wirtschaftsverbände, durch Anschluß von Unternehmern und Unternehmungen an Wirtschaftsverbände, durch Aufteilung der gewerblichen Gesamtwirtschaft in Gruppen und Bestellung von Führern für diese Gruppen. Mit dieser weitgehenden Ermächtigung ist es möglich geworden, eine Selbstverwaltungsorganisation der gesamten gewerblichen Wirtschaft zu schaffen, „durch die die Wirtschaft einerseits auf das engste mit der Staatsführung verbunden wird und andererseits in die Lage versetzt wird, ihre Angelegenheiten nach eigenen Gesetzen zu ordnen." [140])

In der ersten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Vorbereitung des organischen Aufbaues der deutschen Wirtschaft vom 27. November 1934 [141]) lassen sich bereits im einzelnen die Grundsätze der neuen Wirtschaftsorganisation erkennen. Im Vordergrund stehen dabei hauptsächlich

138) Vgl. Die Rede des Reichswirtschaftsministers Dr. Schmitt vom 13. 3. 1934, abgedruckt bei Fritsche 1934 S. 62 ff.
139) RGBl. 1934 I S. 185.
140) Fritsche 1934 S. 29.
141) RGBl. 1934 I S. 1194.

drei Grundsätze, die für den Aufbau der Wirtschaftsorganisation von entscheidender Wichtigkeit geworden sind. Nämlich einmal der Grundsatz der Ausschließlichkeit der Organisation, dann der Grundsatz der Zwangsmitgliedschaft, endlich der Führergrundsatz und im Zusammenhang damit die Verwirklichung des Beiratsgedankens. Uns berührt hier nur, in welcher Form der Beiratsgedanke neben dem Führergedanken in der Organisation der Wirtschaft Berücksichtigung gefunden hat.

Gemäß § 2 der ersten DVO. wird die gewerbliche Wirtschaft in den Reichsgruppen Industrie, Handwerk, Handel, Banken, Versicherungen und Energiewirtschaft fachlich zusammengefaßt. Die Reichsgruppe Industrie wird in sieben einzelne Hauptgruppen aufgeteilt [142]) und in diesen Hauptgruppen wie in den übrigen Reichsgruppen der gewerblichen Wirtschaft werden Wirtschaftsgruppen gebildet, die sich nach Bedarf in Fachgruppen und Fachuntergruppen gliedern. In diese fachliche Gliederung greift noch nach § 3 der DVO. die Zusammenfassung in Wirtschaftsbezirke ein.

Nach § 11 der DVO. erhält jede Gruppe der Wirtschaft einen ehrenamtlich tätigen Leiter. Die Aufgabe dieses Leiters ist in § 16 Abs. 2 DVO. mit den Worten umschrieben: „Der Leiter hat die Gruppe im Sinne des nationalsozialistischen Staates zu führen und die Angelegenheiten der Gruppe und ihrer Mitglieder unter Rücksichtnahme auf die Gesamtinteressen der gewerblichen Wirtschaft und unter Wahrung des Staatsinteresses zu fördern. Der Leiter ist der Gruppe und den Leitern der übergeordneten Gruppen für die ordnungsmäßige Führung der Gruppe verantwortlich. Weisungen des Leiters, die durch den Zweck der Gruppe oder durch den Zusammenschluß der gewerblichen Wirtschaft bedingt sind, haben die Mitglieder zu befolgen." (§ 16 Abs. 3). Es bedarf im Hinblick auf die Größe dieser Aufgabe keiner besonderen Hervorhebung, daß wir es bei dem Leiter einer Gruppe innerhalb der Wirtschaft mit einem echten Führerorgan zu tun haben. Schmitt [143]) umreißt die Persönlichkeit eines solchen Wirtschaftsführers richtig, wenn er sagt: „Verantwortungsbewußte, tüchtige, das Reich Adolf Hitlers bejahende Männer müssen die Führung übernehmen und damit in den Stand gesetzt werden, die Entscheidungen auch tatsächlich zu treffen, die sich im Interesse des Ganzen für notwendig erweisen, gestützt auf den ebenso denkenden Führerrat, Männer, die sich nie von den Sonderinteressen ihres Eigenbetriebes, sondern von den Erfordernissen des Ganzen leiten lassen."

In § 18 der ersten DVO. ist für jede Gruppe der gewerblichen Wirtschaft die Bildung eines Beirats vorgesehen. Damit ist jedem an verantwortlicher Stelle im Wirtschaftsleben stehenden Leiter die Möglichkeit gegeben, sich so oft es ihm nötig erscheint, beraten zu lassen. Entsprechend der stufenmäßigen Gliederung der einzelnen wirtschaftlichen Selbstverwaltungszweige sind somit Beiratsorgane zu bilden.

142) Vgl. Teschemacher S. 30/31.

143) Vgl. Die Rede des Reichswirtschaftsministers Dr. Schmitt vom 13. 3. 1934, abgedruckt bei Fritsche 1934, S. 66.

So steht den sechs Reichsgruppen jeweils ein besonderer Beirat zur Seite.

Der Beirat der Reichsgruppe Industrie setzt sich aus den Leitern der sieben Hauptgruppen und den Leitern der Bezirksgruppe innerhalb der Reichsgruppe zusammen. Daneben können mit Zustimmung des Reichswirtschaftsministers vom Leiter der Reichsgruppe noch weitere Mitglieder in diesen Beirat berufen werden § 18 Abs. 2 DVO. Bei den Hauptgruppen der Reichsgruppe Industrie ist kein Beirat eingerichtet worden. Das Schwergewicht der wirtschaftlichen Selbstverwaltung liegt nicht in den Hauptgruppen, sondern bei den Wirtschaftsgruppen; diesen ist wieder ein Beirat beigegeben worden.[144]) Den Beirat dieser Wirtschaftsgruppen bilden die Leiter der Fachgruppen als der nächstniederen Organisationsstufe. Der Leiter der Hauptgruppe kann noch zu weiteren Mitgliedern dieses Beirats Leiter der bezirklichen Gruppen bestellen § 18 Abs. 3 DVO.[145]) Der Beirat für die Fachgruppe setzt sich aus den Leitern der Fachuntergruppen zusammen. Soweit aber keine Fachuntergruppen gebildet sind, bleibt dem Leiter der Fachgruppe nur die Berufung anderer Mitglieder aus der Fachgruppe zu Beiräten übrig; hierzu bedarf er freilich der Zustimmung des Leiters der Wirtschaftsgruppe § 18 Abs. 3 DVO.[146]) Soweit Reichsgruppen auch noch bezirklich gegliedert sind,[147]) ist für jede Bezirksgruppe von dessen Leiter mit Zustimmung des Reichsgruppenleiters ein Beirat zu berufen, und wenn die Bezirksgruppe noch in bezirkliche Gruppen untergegliedert ist, so ist auch dafür mit Zustimmung des Leiters der zuständigen Wirtschaftsgruppe, Fachgruppe oder Fachuntergruppe vom Leiter der bezirklichen Gruppe ein Beirat zu berufen.[148]).

In gleicher Weise wie in der Reichsgruppe Industrie sind bei allen übrigen Reichsgruppen und deren Wirtschafts-, Fach-, Bezirksgruppen je ein besonderer Beirat zu bilden.

Mit Zustimmung des Leiters der übergeordneten Gruppe kann der Leiter einer Gruppe aus den Mitgliedern des Beirats zu seiner ständigen

144) Also innerhalb der Hauptgruppe I ist der Wirtschaftsgruppe Bergbau, der Wirtschaftsgruppe Eisenschaffende Industrie, der Wirtschaftsgrupe Nichteisenmetallindustrie, der Wirtschaftsgruppe Gießereien je ein Beirat beigegeben.

145) Von dieser Möglichkeit haben die Hauptgruppenleiter meist Gebrauch gemacht. Vgl. Teschemacher Band I 1936 a.a.O.

146) In der Praxis werden die Mitglieder dieses Beirats unter den Gesichtspunkten bestellt, daß Klein-, Mittel- und Großbetriebe vertreten sind. Ferner werden besonders geeignete Unternehmerpersönlichkeiten berufen, die nicht nur einen gutgeführten Betrieb aufweisen, sondern auch mit den Belangen und gemeinschaftlichen Aufgaben ihres Fachzweiges vertraut sind. Von der Partei empfohlene Persönlichkeiten werden allgemein bevorzugt.

147) Dies ist der Fall bei der Reichsgruppe Industrie und der Reichsgruppe Energiewirtschaft. Vgl. Teschemacher 1936 Band I S. 32 ff., S. 217 und S. 219.

148) Für die Berufung der Mitglieder dieses Beirats gelten dieselben Grundsätze wie bei der Auswahl der Mitglieder zu dem Beirat der Fachgruppe, die unter sich keine Fachuntergruppen bilden.

Fühlungnahme einen engeren Beirat bilden.[149]) Zu den unter § 19 Nr. 1 bis 5 der ersten DVO. aufgeführten Maßnahmen muß aber der gesamte Beirat gehört werden § 20 DVO.

An der Regelmäßigkeit, mit der dem jeweiligen Leiter ein Beirat zur Seite gegeben wird, läßt sich die Absicht des Gesetzgebers erkennen, auch in der Wirtschaftsverfassung des neuen Reiches den Führergrundsatz durch den Ratsgrundsatz zu ergänzen.

Die Art, wie der Gesetzgeber den Ratsgedanken im ständischen Aufbau der Wirtschaft verwirklicht hat, muß als besonders glücklich bezeichnet werden. In allen Beiräten befinden sich immer und vielfach ausschließlich die Leiter von Wirtschaftsgliederungen. Dadurch ist die zwischen Führer und Gemeinschaft notwendig enge Verbindung hergestellt. Denn die zu Mitgliedern des Beirats berufenen Leiter sind in ihrer Eigenschaft als Führer eines Unternehmens mit den Aufgaben einer Führung vertraut. Dem Leiter jeder Wirtschaftsgliederung steht immer ein Kollegium von Fachleuten als Ratgeber zur Seite, die als Leiter der nächstniederen Wirtschaftseinheit aufs beste über die von unten kommenden Bedürfnisse und Wünsche unterrichtet sind. So ist der Beirat jeder Gruppe der gewerblichen Wirtschaft wohl in der Lage, die ihm zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.

In § 19 der ersten DVO. ist für sämtliche Beiräte aller Wirtschaftsgliederungen der Geschäftsbereich einheitlich geregelt. Jeder Beirat hat die Kassen- und Rechnungsführung und die für die Erteilung der Entlastung maßgebenden Unterlagen zu prüfen. Aber nicht nur als Ueberwachungsorgan soll der Beirat tätig werden, sondern er hat sich auch vor sonstigen wichtigen Maßnahmen, die ihm zur Aeußerung vorgelegt werden, zu erklären. Im einzelnen sind dann die Angelegenheiten aufgeführt, in denen der Beirat insbesondere zu hören ist. Nämlich die Feststellung des Haushaltsplanes, die Festsetzung der Beiträge, der Erwerb von Grundvermögen und sonstige außerhalb des laufenden und üblichen Geschäftsbetriebes liegende vermögensrechtliche Geschäfte, die Bestellung von Geschäftsführern und der Erlaß oder die Aenderung der Satzung. Wenn auch diese Zuständigkeitsbestimmung für alle Beiräte in gleicher Weise gilt, so wird doch naturgemäß für die Leiter der höheren Wirtschaftsgliederungen, entsprechend der diesen zugewiesenen verantwortungsvolleren Führungsaufgabe, der Wunsch sich vor entscheidenden Maßnahmen beraten zu lassen, die Veranlassung sein, ihre Beiräte öfters zusammenzurufen. Der Leiter einer unteren Wirtschaftsgliederung wird sich dagegen häufiger darauf beschränken können, seinen Beirat von in Aussicht genommenen Maßnahmen in Kenntnis zu setzen.

Wenn keine Mitgliederversammlung abzuhalten ist (was das Gesetz als Ausnahme vorsieht, vergl. § 21 Abs. 1 DVO.), hat der Beirat die Ent-

149) Ein engerer Beirat ist z. B. gebildet für die Wirtschaftsgruppe Nichteisenmetallindustrie, für die Wirtschaftsgruppe Bekleidungsindustrie und für die Wirtschaftsgruppe Zuckerindustrie. Vgl. Teschemacher a. a. O. S. 53, S. 181 u. S. 201.

lastung zu erteilen und darüber zu beschließen, ob der Leiter das Vertrauen genießt. § 23 S. 1. Im einzelnen gelten hierbei die Bestimmungen für die Mitgliederversammlung entsprechend § 23 S. 2 in Verb. mit § 21 Abs. 2 und § 22 Abs. 2 der ersten DVO.

Den Beiräten aller Gruppen der gewerblichen Wirtschaft kommt eine erhöhte Bedeutung insofern zu, als der Leiter jeder Gruppe verpflichtet ist, in den obengenannten Angelegenheiten sich vor seiner Entscheidung mit seinem Beirat zu beraten. Es steht also hier anders als bei den meisten Beiräten der staatlichen oder öffentlich-rechtlichen Verwaltungszweige, nicht im Belieben des Wirtschaftsleiters von sich aus zu bestimmen, wann und worüber er sich beraten will. Die Bedeutung und das Gewicht dieser Beiräte zeigt sich ferner darin, daß der Leiter grundsätzlich nicht gegen die Mehrheit seines Beirats entscheiden kann. Will er trotzdem, entgegen der Mehrheit des Beirats über einen Punkt eine Entscheidung treffen, so bedarf er der Zustimmung des Leiters der übergeordneten Gruppe § 19 Abs. 3 der ersten DVO.

Die Gründe für den weitgehenderen Einfluß, der den Beiräten der Wirtschaftsgliederungen eingeräumt ist, müssen in den besonders gelagerten Verhältnissen der Wirtschaft selbst gesucht werden. Die besondere Stellung, welche diese Beiräte einnehmen, mag auch aus der Tatsache erklärlich sein, daß sich diese Kollegien nicht aus beliebig berufenen Ratsmitgliedern zusammensetzen, sondern daß die Ratgeber überwiegend, wie der Leiter selbst, Wirtschaftsführer sind. Wenn der Leiter nun von dem Rat der Mehrheit seines Beirats in einer Angelegenheit, in der er den Beirat hören muß, abweichen will, so muß er dafür schon so gewichtige Gründe haben, daß er sich der Zustimmung seines übergeordneten Leiters bei der geplanten Entscheidung sicher weiß. Es wird nicht nötig sein, im Wege der Abstimmung festzustellen, wann eine Mehrheit im Sinne von § 19 Abs. 3 der ersten DVO. vorliegt. Der Leiter wird nach den in der Beratung geäußerten Ansichten schnell übersehen können, ob er die Mehrheit des Beirates für oder gegen sich hat.

Trotzdem ist an der grundsätzlich beratenden Aufgabe des Beirats im ständischen Aufbau der Wirtschaft nichts geändert. Wenn sich wirklich eine Mehrheit gegen den Leiter ausspricht, so hat das nicht die Form und die Kraft eines Beschlusses, den der Leiter auszuführen verpflichtet ist. Der Leiter ist dann nur gehalten, den Tatbestand, gegen den sich die Mehrheit des Beirates ausgesprochen hat, seinem übergeordneten Leiter zur Entscheidung vorzulegen. Wenn sich dieser nach neuer Prüfung ebenfalls gegen ihn entscheidet, so unterliegt er nicht mehr der Mehrheit seines Beirats, sondern er kommt einer Anweisung des übergeordneten Leiters nach.

In Abschnitt VIII der ersten DVO. sind besondere Wirtschaftskammern als gemeinsame Vertretung der bezirklichen Organisation der gewerblichen Wirtschaft, der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern eines Wirtschaftsbezirkes vorgesehen § 26. Dieser Wirtschaftskammer ist gemäß § 29 Abs. 1 DVO. ein Beirat beigegeben.

Zu Mitgliedern dieses Beirats werden vom Leiter der Wirtschaftskammer die Wirtschaftsführer der fachlichen und bezirklichen Organisation der gewerblichen Wirtschaft und die Vorsitzenden der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern des Wirtschaftsbezirkes berufen. Ferner beruft der Leiter der Wirtschaftskammer in den Beirat auf den Vorschlag der obersten Wirtschaftsführer, nämlich der Leiter der Reichsgruppen noch weitere Mitglieder aus den in dem betreffenden Wirtschaftsbezirk hauptsächlich ansässigen Wirtschaftszweigen. Endlich gehört noch als weiteres Mitglied je ein Vertreter des Reichsnährstandes und ein Vertreter der Gemeinden des Wirtschaftsbezirkes diesem Beirat an § 29 Abs. 2 DVO.

Im Gesetz sind diesem Beirat keine besonderen Aufgaben zugewiesen worden. Nur in § 31 Abs. 1 der ersten DVO. ist der Leiter der Wirtschaftskammer verpflichtet worden, vor Erlaß der Geschäftsordnung für die Kammer den Beirat zu hören. Die Aufgaben und der Wirkungskreis des Beirats ergibt sich aus der der Wirtschaftskammer allgemein obliegenden Aufgabe, alle Belange der gewerblichen Wirtschaft in ihrem Wirtschaftsgebiet wahrzunehmen. Hierzu ist der Beirat zu beratender Mitwirkung berufen. Die Zusammensetzung dieses Beirats als eines Kollegiums aller in einem bestimmten Bezirk am Wirtschaftsleben Beteiligten, soll es dem Leiter der Kammer ermöglichen, sich rasch und zuverlässig über die Wirtschaftsverhältnisse zu unterrichten und vor den von ihm zu treffenden Maßnahmen sachkundigen Rat bei seinen Beiräten einzuholen.

In der Reichswirtschaftskammer ist die gesamte Vertretung der fachlichen und bezirklichen Organisation der gewerblichen Wirtschaft, der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern zusammengefaßt, Abschnitt 9 § 32 der ersten DVO.

Dem Verwaltungsorgan Reichswirtschaftskammer steht als Ratsorgan ein Beirat zur Seite § 37 Abs. 1 DVO. Mitglieder dieses Beirats sind die Leiter der Reichsgruppen und der Hauptgruppen der Industrie, die Leiter der Wirtschaftskammern und der Vorstand der Reichswirtschaftskammer. Der Reichswirtschaftsminister beruft ferner noch einen Vertreter des Reichsnährstandes und einen Vertreter der Gemeinden. Endlich steht es ihm frei, noch weitere in der gewerblichen Wirtschaft tätige oder mit ihren Verhältnissen besonders vertraute Personen in den Beirat zu berufen § 37 Abs. 2 DVO.

Der Beirat der Reichswirtschaftskammer dient als Gremium der ersten Wirtschaftsführer des Reiches in erster Linie dem Reichswirtschaftsminister als beratendes Organ. Dieser beruft den Beirat zusammen, bestimmt den Gegenstand der Beratung und leitet die Verhandlung § 38 Abs. 1 DVO.

Daneben kann der Leiter der Reichswirtschaftskammer den Beirat in Angelegenheiten der wirtschaftlichen Selbstverwaltung einberufen. Dazu gehören alle die Gegenstände, die der Reichswirtschaftskammer als deren Geschäftskreis zugewiesen sind § 38 Abs. 2 in Verb. mit § 36 der ersten DVO. Vom Leiter der Reichswirtschaftskammer soll dem Beirat Gelegenheit zur Aeußerung in allen Angelegenheiten gegeben werden, die für

die Mitglieder von besonderer Bedeutung sind. Dazu gehören insbesondere die Festsetzung des Haushaltsplanes, die Feststellung der Umlage und alle grundsätzlichen Fragen der Organisation der gewerblichen Wirtschaft. [150])

Ueber die persönliche Stellung der Beiräte im ständischen Aufbau der Wirtschaft sind bis jetzt noch keine Bestimmungen ergangen. Die Beiratsmitglieder werden aber auch hier mit Rücksicht auf ihren öffentlichen Wirkungskreis als ehrenamtlich tätig zu betrachten sein.

150) § 8 der Satzung der Reichswirtschaftskammer, vom Reichswirtschaftsminister am 3. Mai 1935 erlassen.

Lebenslauf.

Am 22. August 1912 wurde ich als Sohn des Revierförsters Albert Pfitzer in Kirchen Kreis Ehingen geboren. Nach zweijährigem Besuch der Volksschule in Ehingen a. D. trat ich im Jahre 1921 in die Elementarklasse des Gymnasiums und der Realschule Ehingen ein. Im folgenden Jahre kam ich in die erste Klasse des dortigen Gymnasiums, wo ich im März 1931 die Reifeprüfung ablegte. Hierauf studierte ich an den Universitäten Tübingen, München und Berlin insgesamt acht Semester Rechtswissenschaft. Am 6. Juli 1935 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung vor dem Oberlandesgericht Stuttgart und wurde daraufhin zum Gerichtsreferendar ernannt.